



N° 1111

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093)

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

FRANCOPHONIE ET RELATIONS CULTURELLES  
INTERNATIONALES

PAR M. FREDERIC DUTOIT,

Député.

---

---

Voir le numéro : 1110 (annexe n° 1).

**Relations internationales**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– UN BUDGET DE PÉNURIE SANS EXCEPTION CULTURELLE</b> .....	13
A. UN BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES MARQUÉ PAR UN REcul IMPORTANT DES MOYENS .....	13
1. L'hypocrite hausse affichée des moyens globaux.....	13
2. Une réelle altération de la capacité d'action.....	15
B. UN MARASME PERSISTANT QUI ILLUSTRÉ LE MANQUE D'AMBITION EN MATIÈRE CULTURELLE.....	16
1. Des mesures positives en trompe l'œil .....	16
2. Les ambitions en matière culturelle : déclin ou absence ?.....	17
<b>II.– CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET FRANCOPHONIE : UNE ANNÉE 2004 DÉTERMINANTE</b> .....	19
A. UNE ÉGALITÉ DE DROIT DES DIFFÉRENTES LANGUES MISE EN CAUSE PAR LA PRATIQUE.....	19
1. Un principe essentiel à l'équilibre et l'ouverture de la construction européenne	19
2. Une application soumise au principe de réalité et plutôt favorable à la langue française .....	20
3. Un risque majeur lié à l'élargissement .....	22
B. DES ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE AVEC DÉTERMINATION .....	23
1. Le refus de faire de la langue un bien commercial par la consécration du principe d'égalité.....	23
2. Une politique active de défense et de promotion de la francophonie au travers du plurilinguisme .....	24
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	27
<b>I.– AUDITION DU MINISTRE</b> .....	27
<b>II.– EXAMEN DES CRÉDITS</b> .....	33



## INTRODUCTION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est appelée à se prononcer pour avis sur les crédits destinés aux relations culturelles internationales et à la francophonie inscrits au budget du ministère des affaires étrangères.

Son rapporteur pour avis ne se livrera pas à une analyse détaillée des crédits budgétaires dans la mesure où cet exercice est amplement réalisé par le rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan saisi au fond du projet de loi de finances.

On ne saurait toutefois passer sous silence certaines de ses évolutions significatives dans un contexte de restriction budgétaire marquée puisque les crédits de fonctionnement et d'intervention du ministère baisseront en 2004 de dix millions d'euros, soit une baisse de près de 0,3 % en euros constants, c'est-à-dire une baisse de près de 2 à 2,5 % en volume.

Ce désengagement est particulièrement préoccupant à un moment où la France devrait au contraire faire entendre sa voix sur la scène internationale pour affirmer le droit à une conception du monde différente de celle des Etats-Unis. Quelle meilleure manière de la faire entendre que de s'exprimer dans une langue porteuse de valeurs, d'engagements ? Quel meilleur endroit pour le faire qu'auprès de nos partenaires au sein de l'Union européenne ?

La France est-elle cependant en mesure de le faire ? La défense de la francophonie a-t-elle encore un sens dans l'Union européenne ou n'est-elle qu'un combat d'arrière-garde ? La construction européenne constitue-t-elle une menace ou une chance pour la francophonie ? Avant d'analyser la question sur un plan plus technique, il a semblé au rapporteur pour avis opportun de poser la question en termes plus politiques. Pas en termes polémiques puisque la commission des affaires culturelles, familiales et sociales après avoir étudié la proposition de résolution transmise par la délégation pour l'Union européenne sur la diversité linguistique au sein de l'Union est à présent saisie d'une demande de création d'une commission d'enquête sur la langue française : la question est donc d'actualité.

Si les bouleversements techniques (société de l'information) et financiers (mondialisation) que nous connaissons n'étaient pas accompagnés d'une volonté politique et d'un projet de civilisation, le XXI<sup>e</sup> siècle pourrait consacrer l'avènement d'une seule langue et d'une pensée unique, dans un monde uniforme, en proie à une « paupérisation culturelle ».

Cette problématique revêt une certaine acuité dans les rapports entre la francophonie et l'Union européenne. Certes, le français fut longtemps par excellence la langue de référence commune, qui sera rapidement et facilement consacrée comme l'une des langues officielles obligatoires des institutions des Communautés européennes. Toutefois, l'entrée de nouveaux Etats membres anglo-saxons (Grande-Bretagne, Danemark, Irlande, ...) et la suprématie de l'anglais dans le langage

économique et juridique international, a progressivement fait perdre du terrain au français.

Encore faut-il rappeler que si l'on se place sur le plan démographique, l'avenir de la francophonie ne se joue pas en Europe, car les pays francophones européens ont un taux de croissance extrêmement faible. En Europe, quoiqu'il soit moins parlé que l'allemand (70 millions de francophones contre 90 millions de germanophones), la présence du français tend à s'étoffer, notamment pour des raisons démographiques. Outre la France (60 millions), 7 millions de Belges (70 % de la population représentés par les Wallons et une part croissante de la population flamande) et 3,7 millions de Suisses parlent français. Au Luxembourg, la totalité de la population parle la langue de Molière.

Pourtant, l'Union européenne constitue un phénomène historique, économique et politique qui recèle fondamentalement une dimension culturelle et un enjeu pour la francophonie. Une certaine prise de conscience doit être notée en la matière. Ainsi, la francophonie institutionnelle a développé des actions en direction de l'Europe, à travers notamment une présence institutionnelle auprès de l'Union européenne : une représentation permanente de la francophonie institutionnelle contribue efficacement au maintien de la présence du français dans les institutions européennes.

En fait, la portée de la construction européenne dans la perspective de la diversité culturelle et de la francophonie est pour le moins paradoxale : elle semble à la fois constituer une chance et une menace. Il nous revient donc de mobiliser la volonté politique nécessaire pour qu'elle devienne définitivement un facteur de renforcement de la diversité culturelle en général, et de la langue française, en particulier.

C'est autour de ces quelques réflexions, qu'il semble se dégager deux axes, caractérisant le rapport paradoxal entre l'Union européenne et la francophonie.

L'Union européenne constitue une force d'appui potentielle pour la francophonie.

La diversité et le pluralisme linguistiques ne sont pas un obstacle à la circulation des hommes, des idées et des marchandises ou services, comme veulent le faire croire certains, alliés, conscients ou non, de la culture et de la langue dominante. C'est l'uniformisation et l'hégémonie qui constituent un obstacle au libre épanouissement des individus, des sociétés et de l'économie de l'immatériel, source principale des emplois de demain.

Il existe un principe formel de l'égalité des langues au sein de l'Union européenne

*A priori*, l'Union européenne a pris conscience de ce danger, en prenant des mesures concrètes, pratiques, qui traduisent le principe de la diversité culturelle. Ainsi, en posant par exemple, le principe d'égalité des langues officielles et de travail, le régime linguistique de l'Union européenne consacre un multilinguisme protecteur qui permet à chaque citoyen d'écrire à une institution ou à un organe de l'Union dans l'une des langues officielles et de recevoir une réponse rédigée dans la même langue. Les négociations actuellement en cours, tant sur la révision du régime linguistique du

Conseil que sur la modification du statut des fonctionnaires européens devront permettre d'aboutir à la définition de critères objectifs et transparents.

Si l'Union européenne devait se doter d'une constitution et si cette constitution devait malheureusement se fonder sur la conception libérale proposée, on peut souhaiter à tout le moins qu'elle consacre diversité culturelle comme valeur de l'Union européenne.

Il faut intégrer le « droit à la diversité culturelle » parmi les droits fondamentaux garantis par les instruments juridiques européens. Cette proposition découle de l'idée selon laquelle les biens et services culturels ne doivent pas être considérés comme des marchandises ordinaires, dans le sens où le droit à la diversité culturelle est un « impératif éthique, inséparable du respect de la dignité de la personne humaine ».

Or, au moment où la Conférence intergouvernementale se réunit pour élaborer et rédiger le « traité instituant une Constitution pour l'Europe », l'Union européenne a une occasion historique de poser le principe de diversité culturelle comme l'une de ses valeurs fondamentales. En ce sens, l'Europe constitue une chance pour les valeurs de la francophonie.

L'avenir du français dans le monde se joue désormais en Europe et l'avenir de l'Europe n'insultera pas les mémoires nationales et les patrimoines linguistiques mais puisera dans les richesses culturelles, la responsabilité des citoyens, les politiques de solidarité, la force de bâtir une rayonnante communauté de peuples égaux, unis et divers.

Il faut donc établir des principes clairs conciliant le droit pour chacun de s'exprimer et de recevoir toute information de l'Union dans sa langue nationale, avec, néanmoins, une limitation à un nombre raisonnable, pour les seules réunions techniques, des langues de travail cibles des traductions et interprétations. Le respect dû à chaque langue imposera de les traiter toutes de façon équitable, n'en excluant aucune de toutes les institutions, et d'effectuer dans la concertation et sur des critères objectifs le choix des langues cibles retenues pour chaque organisme ou direction.

Le français est une langue de l'Union européenne et donc une langue dans le monde

D'un point de vue institutionnel, trois États (la France, la Belgique et le Luxembourg) membres de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) sont également membres de l'Union européenne et une part importante des futurs membres de l'Union (Bulgarie, Roumanie, Pologne, Lituanie, République tchèque, Slovaquie) sont membres de l'OIF ou observateurs.

Alors que l'avenir du français dans le monde se joue désormais en Europe, la démonstration politique doit être apportée que le pluralisme linguistique n'est pas un handicap mais un formidable atout, pour peu qu'il soit maîtrisé. C'est pourquoi, il est urgent d'engager les réformes appropriées afin d'assurer le bon fonctionnement des institutions tout en garantissant le respect d'une tradition plurilingue qui peut aussi permettre à l'Union de s'exprimer d'une autre voix dans le monde.

La langue française, rempart de la liberté culturelle ? Ce n'est pas la première fois dans son histoire. Rappelons-nous le XIX<sup>e</sup> siècle où, des Balkans et du Proche-Orient à l'Amérique latine, les idées véhiculées par le français ont concouru à l'affranchissement des peuples.

Mondialisation et construction européenne : ces deux phénomènes doivent être considérés comme complémentaires. Leur complémentarité représente, au regard de l'élargissement de l'Europe et de la pression exercée aujourd'hui dans le monde par la langue anglaise, voire de son impérialisme, une nécessité de sauvegarde.

Il s'agit que la voix et le poids des pays que groupe la francophonie soient entendus et surtout renforcés. Cette nécessité concerne naturellement la France et aussi, en Europe même, les pays attachés à la langue française. Souvenons-nous de la déclaration officielle du gouvernement helvétique en 1995 : « *La francophonie constitue un instrument efficace pour le rayonnement extérieur de la Suisse, la promotion de son image et de sa culture* ». Il s'agit également des autres pays qui, bien que francophones, n'ont pas d'attaches spécifiquement européennes, mais auxquels il importe que leurs préoccupations culturelles et leurs intérêts dans d'autres domaines restent dûment pris en compte.

La francophonie mondiale ainsi conçue et soutenue, affirmée et fortifiée dans le « grand large » comme au sein même de l'Europe par ses membres européens, peut aider à bâtir une « Europe autrement », à la fois sociale et respectueuse de son essence même : la diversité linguistique et culturelle. En affirmant et pratiquant la diversité et le dialogue des cultures dans le monde et d'abord en son sein, la Communauté francophone, dans la tradition de la « France contre les robots » et de la « France contre les empires », ferait échec à l'Empire, à l'Euraméricanie, transformerait et valoriserait l'Europe. Elle la rendrait véritablement européenne. Car, il faut bien le dire clairement : l'Europe fédérale des eurocrates, porteuse de redoutables conflits, est incompatible avec le maintien de la France, de sa voix dans le monde, de sa vocation, de la langue française, et de la diversité linguistique et culturelle de l'Europe.

L'Union européenne doit être un modèle de respect formel de la diversité culturelle.

Seul pôle de puissance où la diversité des cultures ne soit pas un vain mot, mais une des composantes mêmes de l'identité, l'Union européenne est la seule à pouvoir se l'appliquer à elle-même d'abord et la garantir au monde ensuite. Qui, mieux qu'elle, pourrait affirmer que la diversité des langues et des cultures ne vaut pas moins que celle des espèces de papillons ou des fromages, et qu'elle est en outre la condition essentielle de la démocratie ? Défendre aujourd'hui les langues les moins parlées en Europe, c'est le seul espoir pour demain de nombreuses cultures étouffées ici ou là sur la planète. Le respect des langues, à l'inverse, est une chance pour l'Europe de se rapprocher des citoyens, objectif toujours affiché, presque jamais mis en pratique. L'Union européenne doit donc renoncer à privilégier la langue d'un seul groupe.

Il est nécessaire d'adopter un dispositif de mesures favorisant la place de la langue française au sein de l'Union européenne

Il n'est jamais trop tard pour préserver son identité : la sienne propre et aussi l'ensemble de la diversité européenne. Le maintien de notre langue reste indispensable :

pour que l'unification européenne ne débouche pas sur la domination de la langue des principales banques mondiales ; pour qu'à la mesure d'un redressement de son influence, de ses apports dans la technique et l'économie, le français redevienne, en coopération avec l'allemand, l'espagnol, l'italien, d'autres encore, une grande langue d'affaires.

Un certain nombre de mesures sont susceptibles d'être prises pour améliorer et renforcer l'usage de la langue française au sein des travaux et des institutions de l'Union européenne. Plus précisément, un tel dispositif devrait viser à renforcer la capacité d'attraction de notre langue en Europe et à convaincre nos partenaires européens de la faculté du français à exprimer la modernité. Parmi ces mesures :

– le recours aux technologies de l'information et de la communication pour favoriser l'usage du français comme langue de travail des institutions de l'Union européenne. Plusieurs outils performants doivent ainsi progressivement être mis à la disposition des fonctionnaires de l'Union européenne, par exemple un correcteur orthographique et un logiciel en ligne d'aide à la rédaction en français ;

– démarches auprès des services de formation de la Commission afin que les formations à la langue française soient renforcées en particulier en direction des nouveaux arrivants ;

– démarches auprès des services chargés de l'information sur l'acquis communautaire pour que cette dernière puisse être communiquée aux futurs adhérents en français (seul l'anglais est utilisé actuellement) ;

– intervention pour que les candidats aux concours de recrutement des fonctionnaires de l'Union maîtrisent au moins deux langues en plus de leur langue maternelle.

L'Union européenne constitue-t-elle une menace réelle pour la francophonie ?

Quand les chansons et les films viennent très majoritairement des Etats-Unis, quand la science est largement contrôlée d'ailleurs et quand les modes de vie se calquent sur ceux d'ailleurs, que vont administrer les fonctionnaires de Bruxelles si ce n'est l'application de décisions venues d'ailleurs ? Or, nous souhaitons une Europe humaniste, où chacun puisse faire entendre sa voix avec la même chance. La langue n'est pas qu'un vernis ou une marchandise : elle est ce qui porte et structure la pensée. La monoculture appauvrit les esprits comme elle appauvrit les sols.

La compétition entre les langues traduit une dérive du principe de l'égalité des langues.

Dans le cadre de l'Union européenne, les problèmes de gestion du plurilinguisme deviennent de plus en plus importants (coûts extrêmement élevés de la traduction et de l'interprétariat) et nous allons certainement assister à une compétition entre l'anglais, le français, l'espagnol et, dans une moindre mesure, l'allemand : quelles seront les langues de travail de l'Union ? Quelles seront les politiques scolaires des différents pays ? Il ne faut pas oublier par ailleurs que la situation linguistique de l'Europe est tributaire du statut des langues européennes hors d'Europe ; elle est le reflet d'une situation mondiale. La langue la plus parlée dans l'Union européenne est



l'allemand (environ 82 millions d'habitants en Allemagne [en 1997], tandis que l'anglais, le français, le portugais et l'espagnol doivent leur importance à leur implantation dans le monde, c'est-à-dire à la fois à leurs anciens empires coloniaux et à leur influence politique et économique).

L'élargissement de l'Union européenne a une portée paradoxale dans l'optique qui est la nôtre.

D'un côté, il renforce le principe de la diversité culturelle puisque toutes les langues des futurs Etats membres sont reconnues officiellement et seront utilisées comme les langues de travail. De l'autre, l'équilibre linguistique de l'Union européenne est menacé par les bouleversements linguistiques qui se dessinent avec l'élargissement à dix nouveaux pays. En effet, le nombre de langues officielles va passer de onze à vingt et plus, posant ainsi l'urgence d'une adaptation du régime linguistique des institutions. Or, au fil du temps, les pratiques qui se sont développées ont rendu certaines langues plus égales que d'autres. Il faut honnêtement reconnaître que la construction européenne est désormais menacée par un double péril : ou bien elle s'effondrera si elle respecte un plurilinguisme intégral à tous les niveaux avec, à terme, une trentaine de langues ; ou bien la pratique hypocrite actuelle tendra à y imposer toujours plus une langue unique, l'anglais pour ne pas la citer, transformée en un sabir appauvri. En Europe de l'Est, les masses se mettent à l'anglais pour entrer dans le « monde moderne ». En convenir n'exclut pas de rappeler que cinq pays (Albanie, Bulgarie, Macédoine, Moldavie, Roumanie) font partie des Etats adhérant à la francophonie et que des élites, francophones, nombreuses, sont présentes en Russie, Tchéquie, Slovaquie, Pologne, voire à Istanbul. Si en Europe centrale et de l'Est, l'allemand et l'italien sont des langues importantes, une cohabitation linguistique est à rechercher sans baisser pavillon.

Pourtant, la francophonie institutionnelle tend à s'organiser en prévision de cet élargissement. Ainsi, c'est en marge de la Conférence ministérielle de l'OIF de janvier 2002 qu'a été signé le « plan pluriannuel d'action pour le français en préparation de l'élargissement de l'Union européenne » qui constitue l'événement marquant de la période 2001/2002 en matière de relance de l'utilisation du français dans les organisations internationales. Ce plan s'intègre désormais au plan de relance pour le français lancé par les chefs d'Etat et de gouvernement au Sommet de Hanoi (1997).

Comme il l'a été indiqué dans le chapitre consacré à l'Union européenne, le plan pluriannuel entend répondre au défi que pose l'élargissement à venir de l'Union de façon que l'Europe élargie soit une Europe plurilingue et pluriculturelle. Il tient compte du fait que le renforcement de la place du français au sein de l'Union européenne constitue aujourd'hui une des conditions déterminantes du rayonnement international de notre langue. Le plan pluriannuel pour le français regroupe des opérations menées depuis 1994 par les gouvernements français, luxembourgeois et celui de la Communauté Wallonie-Bruxelles en collaboration (depuis 1999) avec l'Agence intergouvernementale de la francophonie. Il prévoit :

– la formation en français des diplomates, fonctionnaires et agents des pays candidats à l'adhésion et des fonctionnaires des institutions européennes, (en 2001, 210 hauts fonctionnaires ont participé à des sessions intensives dans les trois capitales européennes, environ 1 500 fonctionnaires des pays candidats ont régulièrement suivi les formations organisées dans nos emprises culturelles en Europe) ;

– la formation des interprètes et traducteurs francophones des pays candidats à l'adhésion et la formation aux langues de ces pays des interprètes et traducteurs de langue française des institutions de l'UE (pour 2001, 20 interprètes et 50 traducteurs francophones). L'objectif est de conforter le français comme langue-pivot pour l'interprétation et la traduction vers et à partir des langues des pays candidats.

L'Union européenne illustre les dangers de la doctrine libérale pour la diversité culturelle

Les négociations commerciales au sein de l'OMC portent de plus en plus sur les services et les biens de nature culturelle. Or, l'Union européenne est traditionnellement adepte des dogmes néo-libéraux qui conduisent à considérer les biens et services culturels – cinéma, musique, ... – comme « des marchandises comme les autres ». Toutefois, ce discours n'a pas – fort heureusement – été consacré, grâce en particulier à la position ferme de la France en la matière, tenante de l'exception culturelle. Néanmoins, les échéances (nouveau round de négociation) à venir sont autant de risques de voir l'Union européenne et le gouvernement français céder sur une question aussi cruciale pour notre conception du monde.



## **I.- UN BUDGET DE PÉNURIE SANS EXCEPTION CULTURELLE**

Il est particulièrement facile de dénoncer telle ou telle évolution d'un budget. Chacun peut se livrer aisément à sa propre analyse – éventuellement divergente des autres – des dispositions du projet de loi de finances. Le rapporteur pour avis n'a pas voulu céder à cette facilité et s'est efforcé d'aborder la lecture des crédits du ministère des affaires étrangères sans *a priori*. Toutefois, force est de constater que ce budget, médiocre au regard de l'analyse des chiffres bruts, est au surplus le dernier en date d'une longue série de reculs et traduit un réel déficit, voire une absence, d'ambitions, notamment en matière culturelle.

### **A. UN BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES MARQUÉ PAR UN REcul IMPORTANT DES MOYENS**

Le budget du Quai d'Orsay continuera de reculer en 2004 en dépit de la prétendue hausse de 2,5 % affichée, compte tenu de la baisse de ses moyens permanents et de l'incapacité voulue des structures à gérer les crédits apparemment dévolus aux actions d'intervention. Cette évolution ne fait que confirmer la dégradation déjà observée des moyens réels du Département, l'affaiblissement de son poids dans l'action extérieure.

#### **1. L'hypocrite hausse affichée des moyens globaux**

Le budget du Quai d'Orsay serait en hausse de 2,5 %. De fait, les crédits inscrits au budget du ministère s'élèvent à 4,22 milliards d'euros contre 4,12 en loi de finances initiale 2003. On observera tout d'abord que l'inflation réduit évidemment quasiment à néant cette « hausse » et l'on devrait de façon plus rigoureuse parler de maintien des moyens.

Encore convient-il de distinguer l'évolution des différentes catégories de dépenses. On observe ainsi une réelle progression des dépenses des titres V et VI du budget qui passent de 796 à 909 millions d'euros, soit une hausse de 14,2 %. Le rapporteur pour avis ne peut que s'en féliciter. On rappellera pour mémoire que ces dépenses constituent des dotations en capital destinées à financer pour le titre V des dépenses d'investissement telles celles liées à la sécurisation de nos implantations à l'étranger et pour le titre VI des subventions d'investissement et des dons, par exemple en faveur du Fonds européen de développement (FED). Ces dépenses sont évidemment nécessaires et le rapporteur pour avis n'en néglige pas l'importance. Toutefois, il est difficile de fonder une analyse des moyens permanents d'un ministère en intégrant des dépenses dont la réalisation est sujette à de fortes variations conjoncturelles et par nature temporaires.

On ne peut que relever que face à cette hausse de moyens non reconductibles, les crédits « permanents » du ministère, c'est-à-dire ceux des titres III et IV, affichent une baisse de 0,3 % en euros courants.

**Récapitulation des crédits**

	Autorisations de programme		Crédits de paiements				Total pour 2004
	Dotations 2003	Demandées pour 2004	Dotations 2003	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
<b>Titre III Moyens des services</b>							
Personnel Rémunérations d'activité	////	////	661 259 250	+2 000 260	663 259 510	-76 606 375	586 653 135
Personnel en retraite Pensions et allocations	////	////	72 500 000	+1 300 000	73 800 000		73 800 000
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales	////	////	39 600 551	+3 774 319	43 374 870	-1 749 808	41 625 062
Subventions de fonctionnement	////	////	366 616 493	-16 031 500	350 584 993	+19 612 382	370 197 375
Dépenses diverses	////	////	401 134 052	-15 319 000	385 815 062	+46 509 336	432 324 388
<b>Totaux titre III</b>	<b>////</b>	<b>////</b>	<b>1 541 110 346</b>	<b>-24 275 921</b>	<b>1 516 834 425</b>	<b>-12 234 465</b>	<b>1 504 599 960</b>
<b>Titre IV Interventions publiques</b>							
Interventions politiques et administratives	////	////	123 500 000		123 500 000	+35 500 000	159 000 000
Action internationale	////	////	1 631 797 052	-2 682 400	1 629 114 652	-5 478 947	1 623 635 705
Action sociale Assistance et solidarité	////	////	24 851 348	-150 000	24 701 348		24 701 348
<b>Totaux titre IV</b>	<b>////</b>	<b>////</b>	<b>1 780 148 400</b>	<b>-2 832 400</b>	<b>1 777 316 000</b>	<b>+30 021 053</b>	<b>1 807 337 053</b>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>	<b>////</b>	<b>////</b>	<b>3 321 258 746</b>	<b>-27 108 321</b>	<b>3 294 150 425</b>	<b>+17 786 588</b>	<b>3 311 937 013</b>
<b>Titre V Investissements exécutés par l'État</b>							
Equipements administratif et divers	58 811 000	45 000 000	46 811 000	////	23 148 000	+18 852 000	42 000 000
<b>Totaux titre V</b>	<b>58 811 000</b>	<b>45 000 000</b>	<b>46 811 000</b>	<b>////</b>	<b>23 148 000</b>	<b>+18 852 000</b>	<b>42 000 000</b>
<b>Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'État</b>							
Investissements hors de la métropole	384 791 000	344 390 000	749 391 000	////	814 624 000	+52 766 000	867 390 000
<b>Totaux titre IV</b>	<b>384 791 000</b>	<b>344 390 000</b>	<b>749 391 000</b>	<b>////</b>	<b>814 624 000</b>	<b>+52 766 000</b>	<b>867 390 000</b>
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>443 602 000</b>	<b>389 390 000</b>	<b>796 202 000</b>	<b>////</b>	<b>837 772 000</b>	<b>+71 618 000</b>	<b>909 390 000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>443 602 000</b>	<b>389 390 000</b>	<b>4 117 460 746</b>	<b>////</b>	<b>4 131 922 425</b>	<b>+89 404 588</b>	<b>4 221 327 013</b>

La baisse des moyens du titre III est sans ambiguïté, 2,4 % en euros courants soit plus de 4 % en volume et résulte pour l'essentiel d'une politique de compression des effectifs (cent seize emplois supprimés en 2004) qui se traduit par une économie de soixante-dix-huit millions d'euros sur les crédits de rémunération. Il faut en finir avec les faux-fuyants : il est courant qu'une baisse de cette nature soit justifiée par l'effet change prix ; il explique effectivement environ un quart de cette baisse mais ne saurait occulter la réalité de ce que l'on appelle pudiquement « la rationalisation du réseau », c'est-à-dire le fait que la France réduit le nombre de ses implantations à l'étranger et celui des agents qui y sont affectés.

Le maintien apparent des crédits du titre IV en euros constants (la hausse en euros courants est de 1,5 %) doit donc être examiné à l'aune de cette réduction du réseau nécessaire à la mise en œuvre des projets de coopération culturelle, scientifique et technique.

## 2. Une réelle altération de la capacité d'action

La capacité d'action du ministère des affaires étrangères est une nouvelle fois entamée par la baisse de ses moyens structurels.

Rien ne saurait mieux l'illustrer que la baisse programmée de la présence française au sein des cercles de responsabilité des organisations internationales.

### *Présence française au sein des cercles de responsabilité des organisations internationales*

notes	Indicateurs de résultats	2001	2002		2003	2004	2006
			Prévision	Résultat			
1	Part des postes à responsabilité occupés par des Français	6,23 %	6,20 %	5,26 %	6,20 %	5,2 %	5,2 %
	Nombre de postes électifs occupés par des Français	23	23	23	21	20	22
	Part de la France dans les achats des organisations (Nations unies)	4,7 %	4,2 %	ND	4,2 %	4,2 %	4 %

I.H.C.R., P.A.M., P.N.U.D. et Unicef

On ne saurait nier la part décisive dans ce déclin de la baisse des contributions versées par la France à ces organisations internationales, interprétée comme un manque d'intérêt à leur égard.

Il faut ensuite revenir un instant sur les conséquences du « plan social » progressivement mis en œuvre par le ministère. On rappellera que cinquante des cent seize postes supprimés en 2004 le seront à l'étranger ce qui porte la baisse des effectifs du Quai en trois ans à 1,9 % pour l'ensemble du ministère et à près de 3 % pour les services à l'étranger. Peut-on réellement croire que la représentation de la France à l'étranger peut se faire de Paris ?

Le choix fait de restreindre le nombre de fonctionnaires expatriés au profit des recrutés locaux, s'il est compréhensible dans une logique comptable, méconnaît les nécessités de l'action extérieure sur le terrain. Les recrutés locaux constituent certes une main-d'œuvre à bon marché mais qui, en dépit de la qualité de certains d'entre eux, ne peut prétendre exercer la représentation de la France dans des conditions similaires à celles des expatriés. Il n'est besoin que de se souvenir de certains scandales liés à la délivrance des visas pour comprendre que les deux catégories d'agents ne sont pas interchangeables. Dans certains pays, le marché de l'emploi local ne permet d'ailleurs pas un tel recrutement. Enfin, on ne peut que s'interroger sur leurs conditions d'emploi et se demander si, outre des raisons budgétaires, le recrutement local n'est pas un moyen pratique de tourner les règles de droit du travail ou de la fonction publique applicables en France. Il est nécessaire que la représentation de la France à l'étranger continue d'être assurée par des personnels de qualité, employés dans des conditions dignes et respectueuses du droit français. Il n'est par exemple pas neutre que l'enseignement dans les lycées français soit assuré par des personnels de l'éducation nationale.

La « rationalisation du réseau » s'accompagne par ailleurs d'une dégradation de la qualité du service. Ce n'est pas un hasard si le nombre annuel de dossiers de visas examiné par agent dans les zones de risques migratoires élevés ne cesse d'augmenter : de 3 740 en 2001, il s'établit désormais à 4 500 alors que l'on sait que le chiffre optimal serait de 2 500. Ce sont les mêmes raisons qui conduisent à la dégradation du délai

moyen de traitement de la demande d'actes d'état-civil informatisés : 4 jours ouvrés en 2001, 4,5 en 2002, 5 en 2003. A force de réduire les moyens en personnel sans faire le choix drastique d'un profond remaniement de la carte diplomatique, consulaire et culturelle, on s'expose à ce que certaines implantations atteignent une masse critique insuffisante pour mener des actions autres que de simple présence, de façade, que l'on voit la trame sous le vêtement.

Il convient au surplus de souligner que la baisse des moyens permanents du Quai d'Orsay ne date pas d'aujourd'hui : ainsi, en l'espace de trois ans, outre les compressions d'effectifs précédemment évoquées, la part du Quai d'Orsay dans l'action extérieure de l'Etat a considérablement diminué : de 48 % en 2002, elle ne sera plus en 2004 que de 44 %. Encore convient-il d'apprécier le budget du ministère des affaires étrangères à structure constante, c'est-à-dire en neutralisant l'importante modification de périmètre qu'a constitué le transfert en 2002 des crédits du FED (565 millions d'euros pour 2004 contre 218 millions en 2002) du budget des charges communes au budget du Quai d'Orsay. De fait, on peut estimer, que déduction faite de cette mesure, le budget de ce dernier serait aujourd'hui en euros constants strictement équivalent à celui de 2002, ce qui, compte tenu de la progression du PIB, traduit une forte baisse de son influence relative. Par ailleurs, la hausse des crédits du FED – dont on ne peut que se réjouir – pèse sans aucun doute sur la marge de manœuvre dont dispose le ministère dans les discussions budgétaires.

On pourrait à tout le moins espérer que ce contexte de pénurie préserve les crédits destinés à l'action culturelle.

## **B. UN MARASME PERSISTANT QUI ILLUSTRE LE MANQUE D'AMBITION EN MATIÈRE CULTURELLE**

Dans ce contexte de marasme, on ne peut que regretter qu'il n'y ait pas d'exception culturelle. En dépit de quelques mesures positives, dont on notera d'ailleurs qu'elles ne font guère que rompre avec la baisse brutale de l'an dernier et ne suffisent pas pour revenir au niveau de 2002, les crédits des relations culturelles internationales accusent une baisse globale qui ne semble même pas épargner des actions pourtant prioritaires.

### **1. Des mesures positives en trompe l'œil**

Dans ce tableau sombre, le rapporteur pour avis se doit de relever quelques mesures particulièrement positives.

Ce budget affiche comme l'une de ses priorités le soutien à la francophonie. De fait, l'annexe explicative consacrée à l'action extérieure de la France témoigne du fait que cette priorité a été honorée en 2003. Ainsi, les crédits du fonds multilatéral unique (FMU) pour le biennium 2002-2003 d'un montant de 73,36 millions d'euros ont, à la suite du sommet de Beyrouth d'octobre 2002, été abondés par loi de finances rectificative de vingt millions d'euros. Le présent projet de loi de finances propose d'augmenter la dotation du FMU de dix millions, la portant à 46,68 millions pour 2004. Une autre mesure va incontestablement dans le bon sens : celle consistant à abonder le chapitre 42-15 (article 20 relatif aux bourses) afin d'accroître les bourses destinées aux étudiants des pays francophones.

Ces mesures doivent malheureusement être remises en perspective. Par exemple, s'agissant des bourses, la dotation prévue pour 2004, en dépit de l'augmentation programmée, retrouve à peine son niveau de 1991 après une longue décrue de l'ordre de 25 % et un rétablissement progressif depuis 1998.

Par ailleurs, le financement de ces mesures par redéploiement interne contribue à réduire les actions dans d'autres domaines contribuant à l'action francophone (baisse des crédits de l'AEFE par exemple) : au total, les dépenses en faveur de la francophonie ne progresseront donc en 2004 que de 0,37 % en euros courants. Autant dire que la francophonie est restée à l'état de priorité politique, elle n'est pas devenue une réelle priorité budgétaire.

## 2. Les ambitions en matière culturelle : déclin ou absence ?

Ce budget ne connaît pas plus d'exception culturelle que d'exception francophone. En témoigne la décroissance des crédits concourant à l'action culturelle.

### *Crédits concourant à l'action culturelle*

notes	Composantes de l'agrégat	2001	2002	2003	2004	
		Exécution	Exécution		PLF	Prévision de dépense en gestion
1	<b>Action diplomatique</b>	<b>1 017</b>	<b>940</b>	<b>884</b>	<b>886</b>	
	<i>Dont interventions de politique internationale</i>	906	843	790	792	
	<i>dont organisations multilatérales</i>	876	819	765	774	
	<i>dont construction européenne</i>	15	15	6	6	
	<i>dont aide d'urgence humanitaire</i>	9	6	9	9	
	<i>Dont coopération militaire et de défense</i>	111	97	94	94	
2	<b>Coopération internationale</b>	<b>1 084</b>	<b>1 759</b>	<b>1 669</b>	<b>1 1815</b>	
	<i>Dont coopération culturelle et scientifique</i>	354	329	352	322	
	<i>Dont coopération technique et au développement</i>	567	671	656	763	
3	<i>Dont Fonds européen de développement</i>		595	496	565	
	<i>Dont action audiovisuelle extérieure</i>	164	164	165	165	
	<b>Total</b>	<b>2 101</b>	<b>2 699</b>	<b>2 553</b>	<b>2 701</b>	
	<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	6	3	5	3	

1. En 2003, les indemnités des représentants français au Parlement européen (8,7 M euros) ont été transférées au budget des charges communes

2. En 2003, les nouveaux contrats de désendettement-développement (C2D) ont été inscrits au chapitre 41-43 du budget du ministère des affaires étrangères pour un montant de 91 M euros.

3. En 2002, le périmètre de la coopération au développement s'est accru en raison du transfert au budget du ministère des affaires étrangères de la participation de la France au FED précédemment inscrite au budget des charges communes (565 M euros de crédits de paiement en 2004)

La baisse prévue pour 2004 est de 10 % par rapport à 2003 sans que se dégage une réorientation sur des priorités nettes. L'action culturelle semble faire les frais de l'effort – nécessaire et réel – de rattrapage des crédits d'aide publique au développement.

Ce déclin des ambitions culturelles conduit même à s'interroger sur l'existence d'une ambition culturelle. Ce doute est alimenté par les choix faits par le gouvernement sur l'action audiovisuelle extérieure. Une chaîne française d'information internationale est à l'évidence nécessaire pour faire entendre une voix différente dans un paysage audiovisuel qui n'offre que peu d'alternatives à l'impérialisme des médias



anglo-saxons.

Le rapporteur pour avis ne peut que réitérer le vif regret que lui inspire la désinvolture manifestée par le gouvernement à l'égard des propositions faites par la mission d'information commune des deux commissions permanentes de l'Assemblée nationale (affaires culturelles, familiales et sociales et affaires étrangères) sur la future chaîne française d'information internationale.

La mission créée en décembre 2002 afin de réfléchir au cahier des charges et au statut de la future chaîne a remis le 14 mai 2003 un rapport assorti de propositions précises, approuvées par l'ensemble de ses membres.

Au lieu de s'en inspirer, le gouvernement, faisant table rase de ces travaux, a mis en place un groupe de travail dont les travaux menés dans la plus totale obscurité ont débouché en mars 2003 sur un appel à projet auprès des opérateurs. Faute d'orientations et de moyens clairs, aucune des propositions faites n'a pu être retenue. Toujours oublieux de travaux menés pendant plusieurs mois, le gouvernement a confié à l'un de nos collègues, M. Bernard Brochand le soin de reprendre seul la réflexion à partir de zéro...

A-t-il pu la faire évoluer ? Il semble bien que oui ! Ses conclusions de septembre dernier constituent un tour de force en ce qu'elles préconisent l'ensemble des solutions que la mission s'était évertuée à écarter tant elles lui semblaient lourdes de dangers pour l'avenir de la chaîne...

Le projet consiste à faire subventionner TF1 par les opérateurs publics, donc au bout du compte par des contribuables qui n'auront même pas la possibilité de voir cette chaîne, sans contrepartie puisque ce sont les opérateurs publics qui disposent du savoir faire en matière d'audiovisuel extérieur et sans même le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Peut-être TF1 apportera-t-il sa contribution en fournissant le logo de la future chaîne ? Peut-on lui suggérer comme emblème le coucou ?

Il était manifestement nécessaire de « poursuivre la réflexion ». On comprend dans ces conditions que le ministère, dans une réponse lapidaire, expose l'avenir d'un projet prévu pour la fin 2004 en expliquant que la mission de M. Bernard Brochand est prolongée de trois mois.

A défaut d'une véritable ambition et d'un projet viable, le gouvernement serait bien inspiré de s'en remettre au Parlement sur cette question. Tout en étant consciente des réalités économiques, la mission n'a en effet pour sa part pas abdiqué toute ambition culturelle et sacrifié celle-ci aux intérêts commerciaux.

Cette conception marchande de la culture est lourde de menaces et doit absolument être écartée s'agissant de la défense de la francophonie.

## **II.- CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET FRANCOPHONIE : UNE ANNÉE 2004 DÉTERMINANTE**

L'année 2004 constitue une année cruciale pour la relation entre le processus de construction européenne et la francophonie. L'élargissement le 1<sup>er</sup> mai 2004 à dix nouveaux Etats, la conclusion de la CIG et l'adoption d'un nouveau traité à valeur constitutionnelle, l'amorce d'une réflexion sur les perspectives pluriannuelles 2007-2013 constituent autant d'échéances dont les conditions de déroulement sont de nature à faire de la construction européenne la meilleure ou la pire des choses pour la francophonie.

### **A. UNE ÉGALITÉ DE DROIT DES DIFFÉRENTES LANGUES MISE EN CAUSE PAR LA PRATIQUE**

La construction européenne repose depuis l'origine sur le principe de l'égalité des langues des différents Etats membres. Il a fait l'objet d'aménagements dans la pratique des différentes institutions, acceptables et acceptés dans la mesure où le principe lui-même n'était pas remis en question. L'ampleur du défi linguistique posé par l'élargissement de 2004 est d'une toute autre nature et fait peser des risques sérieux sur le maintien de la diversité linguistique.

#### **1. Un principe essentiel à l'équilibre et l'ouverture de la construction européenne**

La diversité linguistique de l'Europe figure expressément dans les traités depuis la fondation des Communautés et l'énumération des langues a été scrupuleusement complétée à la suite des différents élargissements. Ainsi, l'article 314 du traité relatif à la communauté européenne (TCE) mentionne l'existence de douze langues officielles. Toutefois, si les traités sont rédigés dans ces douze langues, l'Irlande a accepté que le gaélique ne soit utilisé que pour le droit primaire et a fait de l'anglais sa langue officielle s'agissant du droit dérivé.

Le statut d'égalité de ces langues officielles est essentiel non seulement sur le plan symbolique mais également dans un souci d'égalité des citoyens dans l'accès au droit : le traité d'Amsterdam a ainsi complété l'article 21 du TCE afin de poser le droit de chaque citoyen de l'Union de s'adresser aux institutions et organes prévus par les traités dans l'une des douze langues mentionnées par ceux-ci et de recevoir une réponse dans cette même langue.

Cette disposition, confortée par sa reprise dans l'article 41-4 de la Charte des droits fondamentaux, est également essentielle du fait de l'importance des concepts et valeurs propres à chaque langue : peut-on nier par exemple que la rédaction primaire en français d'un projet d'acte sur les services publics comporte d'emblée une définition de la notion différente d'un projet rédigé en anglais, qui une fois traduit en français, évoque les « services d'intérêt économique général » ? De ce point de vue, l'impact de la francophonie dans les prises de position sur la scène internationale, notamment au sein des organisations internationales, est important. Ainsi les chefs d'Etat et de

gouvernement des pays francophones ont à plusieurs reprises fait montre de leur communauté de pensée : concertation en marge du sommet du Millénaire du 6 octobre 2000 sur le maintien de la paix, en marge de celui de Johannesburg sur le développement durable. Une langue, c'est aussi l'attachement partagé à certaines valeurs.

De même, la parenté existant par exemple entre certaines voies de recours devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et la juridiction administrative française ou l'existence de concepts comme celui de principes généraux du droit communautaire s'expliquent probablement par le poids de la langue française dans la pratique de la CJCE.<sup>1</sup>

En effet, en dehors de l'égalité de principe posée par les traités, reprise par l'article premier du premier règlement adopté par le Conseil en 1958 (règlement n°1/58 du 15 avril 1958) et confirmée lors de chaque élargissement, il existe effectivement une différence de statut des langues dans la pratique.

## **2. Une application soumise au principe de réalité et plutôt favorable à la langue française**

Si le règlement n°1 précédemment évoqué pose le principe que les textes adressés par les institutions à un Etat membre ou à une personne ressortissant de l'un des Etats membres est rédigé dans la langue de l'Etat en question, que les règlements et textes de portée générale sont rédigés dans les onze langues officielles de même que le Journal officiel de l'Union européenne, il introduit d'emblée certaines limitations au principe d'égalité absolue.

Tout d'abord, il introduit une amodiation du principe selon le caractère général de l'acte : or on sait que certains actes, sous une apparence individuelle, constituent en réalité des actes pouvant intéresser des tiers, ne serait-ce que par leur valeur de précédent. Ensuite, il établit une distinction entre langues officielles et langues de travail. Si le principe d'égalité des langues existe dans chacune de ces deux catégories, chacun comprend aisément que le statut de langue de travail assure une plus grande utilisation de celle-ci, en fait une langue « principale ».

Or le règlement ne précise pas les critères permettant de distinguer les unes et les autres, ce qui laisse la porte ouverte à chaque institution ou organe pour gérer cette distinction comme il l'entend d'autant que l'article 6 du règlement renvoie les modalités d'application du régime linguistique à leurs règlements intérieurs respectifs.

On comprend la nécessité pratique d'une telle démarche compte tenu de la faiblesse de la population parlant certaines langues. Toutefois, elle aboutit à une grande variété de situations – dont on observera qu'elles ne sont pas systématiquement défavorables à la langue française – selon les institutions et organes et en leur sein selon les formations concernées.

---

<sup>1</sup> Celle-ci ne repose pas sur une base juridique, le règlement de procédure de la Cour posant le principe de légalité des onze langues, mais sur le fait que la délibération des juges a lieu par tradition en français et que celui-ci est la langue de rédaction primaire du projet d'arrêt.

C'est au sein du Parlement européen qu'est pratiqué de la façon la plus pure le principe d'égalité des langues. Sur un plan juridique, fondé sur l'article 117 du règlement intérieur, le plurilinguisme est intégral : tous les documents du Parlement européen sont rédigés dans les langues officielles, tous les députés peuvent s'exprimer dans la langue officielle de leur choix et il y a interprétation simultanée dans chacune des autres. Sur un plan pratique, ce plurilinguisme est respecté même si le Parlement européen cède parfois pour des raisons pratiques à la tentation de présenter certains documents informels uniquement en anglais et en français (voir par exemple certaines pages de son site web) et doit parfois s'accommoder de l'absence de versions dans toutes les langues des documents qui lui sont transmis par d'autres institutions.

La Commission européenne communique avec les Etats membres dans toutes les langues et respecte le principe d'égalité des langues officielles dans ses relations avec les citoyens mais s'est dotée (un texte de 2001 est venu confirmer une pratique ancienne) d'un régime linguistique privilégiant explicitement trois langues de travail : allemand, anglais et français.

De plus, on note deux évolutions préoccupantes pour le maintien du plurilinguisme au sein de la Commission : la première est la part croissante – bientôt majoritaire – de l'anglais comme langue de rédaction primaire – y compris par des fonctionnaires issus d'Etats dont ce n'est pas la langue officielle, parfois des Français (!), ce qui explique la qualité douteuse de la rédaction de certains textes qui doivent encore être traduits vers les autres langues – ; la seconde est la pratique du monolinguisme, en faveur de l'anglais, dans certains domaines d'action de la Commission. On prendra comme exemple, outre la politique de la concurrence, le domaine de l'élargissement... On mesure l'impact d'une telle pratique auprès des futurs adhérents. Nul n'ignore non plus la difficulté qu'il y a à obtenir des crédits PHARE ou de façon plus large des grands programmes communautaires lorsque le dossier est présenté dans une langue autre que l'anglais.

Toutefois, les plus grandes difficultés concernent le régime applicable au sein du Conseil. En dépit des difficultés matérielles qu'il entraîne, le plurilinguisme est pleinement assuré au sein du Conseil européen. Au sein du Conseil de l'Union, l'article 14 du règlement intérieur de juin 2002 a confirmé le principe du plurilinguisme intégral.

Toutefois, ce principe ne s'applique qu'au niveau ministériel et les réunions administratives sont régies par des règles d'interprétation simplifiées. Ainsi, le comité des représentants permanents (COREPER) fonctionne avec trois langues (allemand, anglais et français) et les formations traitant de la PESC avec deux langues (anglais et français). Au total, on compte huit régimes linguistiques fondés sur la coutume au sein des quatre cent dix groupes et comités placés sous l'autorité du Conseil.

De fait, ce régime n'est pas défavorable à la langue française puisqu'elle est, hors l'anglais, la seule à être utilisées dans 100 % des formations du Conseil.

*Taux d'utilisation des différentes langues de l'Union européenne  
dans les formations du Conseil de l'Union*

<b>Langue</b>	<b>Nombre de formations l'utilisant</b>	<b>Part des réunions dans lesquelles elle est utilisée</b>
Anglais	410	100 %
Français	410	100 %
Allemand	318	78 %
Espagnol	311	73 %
Italien	311	73 %
Flamand	311	73 %
Portugais	286	54 %
Grec	263	45 %
Finnois	130	30 %
Danois	130	24 %
Suédois	65	24 %

On ne peut se satisfaire de cette situation. L'éviction des langues jugées secondaires accrédite l'idée que l'usage de sa propre langue n'est pas indispensable et que mieux vaut s'exprimer dans la langue parlée par le plus grand nombre. Avec l'élargissement qui se profile, le risque est de voir quasiment disparaître les langues comme le danois ou le suédois.

### **3. Un risque majeur lié à l'élargissement**

L'élargissement de 2004, avec le passage du nombre de langues officielles de douze à vingt, constitue un défi majeur pour l'Union.

Le coût et la complexité induits par le multilinguisme sont déjà très importants au sein de l'Union à quinze. Ainsi le service commun d'interprétation et de conférence, service à vocation interinstitutionnelle, organise 11 000 réunions par an, ce qui compte tenu des 110 combinaisons linguistiques actuelles, mobilise 700 interprètes (dont 450 permanents) et se traduit par un coût de 105 millions d'euros. Au Parlement européen, le coût du plurilinguisme est de 274 millions d'euros par an, soit 30 % du budget de fonctionnement. Le coût annuel de la traduction s'élève à 197 millions d'euros pour la Commission, 45 millions pour le Conseil et représente la moitié des frais de fonctionnement de la CJCE.

Les adhésions programmées devraient, à fonctionnement inchangé, poser des difficultés majeures. Le quasi-doublement des langues officielles se traduit en effet par une augmentation exponentielle des combinaisons linguistiques qui passeraient de 110 à 420. Une réunion avec plurilinguisme intégral supposerait la présence de

105 interprètes. Cette évolution pose de multiples difficultés, budgétaires (on estime que l'élargissement entraînerait presque un quadruplement des dépenses du Conseil en la matière) mais également humaines (où trouver un interprète traduisant du finnois au maltais ?), immobiliers (problème des espaces de réunions), matériels et de délais des traductions.

Le maintien du pluralisme passe donc par la recherche de solutions acceptables et réalistes.

## **B. DES ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE AVEC DÉTERMINATION**

Compte tenu de ces évolutions, la France doit, notamment au travers de la défense de la francophonie, mener une action résolue en faveur de la diversité linguistique. Cela passe d'abord par un ancrage dans les textes, la pratique et les esprits du fait que la langue n'est pas un bien régi par les lois de l'offre et de la demande. Ensuite, il appartient à la France, aux autres Etats membres soucieux de préserver la diversité culturelle, mais également aux institutions communautaires de dénoncer les violations du principe de diversité linguistique. Enfin, il appartient à la France d'ouvrir la voie par une politique ambitieuse et ouverte de soutien de la langue française de mettre en œuvre les moyens de non seulement préserver mais également promouvoir cette diversité, richesse essentielle de notre continent.

Cette volonté est largement partagée sur les bancs de la représentation nationale et les propositions qui suivent ne sont pas alternatives à la proposition de résolution sur la diversité linguistique adoptée par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales mais vise d'une part à la compléter, d'autre part à en confirmer quelques orientations essentielles.

### **1. Le refus de faire de la langue un bien commercial par la consécration du principe d'égalité**

Un premier exemple de consensus sur la question de la langue française réside dans le refus opposé jusqu'à présent par la France à l'assimilation des biens culturels à des marchandises au sein de l'OMC. Cette tentation inquiète cependant le rapporteur pour avis et il serait nécessaire de réaffirmer dans le cadre communautaire et en liaison avec nos partenaires de la communauté francophone notre volonté de maintenir l'exception culturelle. Un second exemple est la volonté exprimée par la France de voir l'unanimité maintenue sur les questions culturelles dans la future constitution européenne. La conférence intergouvernementale devra conforter l'engagement des autres Etats membres sur ce point.

Il convient de souligner que l'assimilation des langues à des biens commerciaux ne constitue pas nécessairement une aberration pour certains d'entre eux comme le montrent les réflexions sur le financement du plurilinguisme au sein du Conseil dans l'Union élargie. En effet, sur la base du mandat qui lui avait été confié par le Conseil européen de Séville en juin 2002, la présidence danoise a présenté en décembre dernier une option – suggérée par la Suède – consistant à créer un système de marché. Le pays qui souhaiterait parler ou entendre sa langue devrait assumer les coûts y afférents. Si les travaux n'ont pas encore débouché, on se dirige vers un système distinguant les solutions selon la nature de la réunion :

– plurilinguisme intégral pour les réunions du Conseil européen et du Conseil des ministres ;

– régime d’interprétation plein pour vingt groupes de travail à vocation législative ;

– extension du nombre de groupes sans interprétation ;

– application du principe de l’utilisateur payeur aux autres groupes, c’est-à-dire la majorité.

Une partie des dépenses serait financée sur le budget du Conseil sur le fondement de la solidarité communautaire ; la discussion porte sur le niveau de cette dotation seule à même de permettre aux langues « secondaires » d’être utilisées. S’ajoute à cela une réflexion sur le COREPER, certains Etats membres demandant que les trois langues de travail actuelles viennent s’imputer sur le droit de tirage des Etats membres concernés.

Ces dernières propositions illustrent bien les dérives d’une approche mercantile de l’usage des langues et le rapporteur pour avis plaide pour une simplification de l’interprétation (utilisation de langues pivots, traduction selon les formations dans l’une des langues appartenant à chacun des ensembles linguistiques,...) mais réfute l’idée d’une approche purement financière.

En conséquence, en dépit des garanties offertes par l’article II-2 du projet de constitution qui consacre le droit à la diversité linguistique, le rapporteur pour avis estime que l’article IV-10 du même projet devrait être modifié dans le sens d’une réaffirmation et d’un ancrage dans le traité du principe d’égalité des langues, ce qui n’exclut pas une adaptation dans la pratique dont les limites seraient définies par le traité. Une telle disposition a parfaitement sa place dans un texte constitutionnel comme en témoigne la Constitution française.

## **2. Une politique active de défense et de promotion de la francophonie au travers du plurilinguisme**

Une telle politique implique l’adoption de deux séries de mesures :

### ***Promouvoir la francophonie***

1. L’examen des candidatures aux concours communautaires émanant des ressortissants des futurs Etats montre que le français ne vient en qu’en troisième position après l’anglais et l’allemand : en conséquence, il faut par le biais de la stratégie de pré-adhésion et des jumelages promouvoir auprès d’eux la pratique du français.

2. Faire porter l’effort de coopération linguistique et d’enseignement du français sur les pays d’Europe centrale et orientale (y compris la Roumanie et la Bulgarie), Chypre et Malte. De ce point de vue, la décroissance de la part de la zone dans la répartition des crédits de bourses ou dans l’attribution de postes d’expatriés doit être stoppée.

### *Défendre le plurilinguisme*

3. L'apprentissage d'une seconde langue étrangère n'est obligatoire que dans sept Etats sur quinze. Il faut obtenir la mise en œuvre rapide d'un tel enseignement obligatoire dans l'ensemble des Etats actuels et futurs, notamment par un soutien au plan d'action adopté par la Commission en juin dernier.

4. Il convient que la France intervienne systématiquement auprès des institutions ou organes et agences communautaires lorsqu'elle constate des violations du principe d'égalité des langues ou du régime linguistique propre à l'institution, l'agence ou l'organe concerné. Elle doit privilégier la démarche non contentieuse, si possible concertée avec d'autres Etats membres, sans exclure une action contentieuse en cas d'échec.

5. Il convient de promouvoir auprès de nos partenaires les plus réceptifs à la question (Allemagne, Espagne et Italie notamment) un réflexe de défense du plurilinguisme

6. Il convient de réfléchir à la création d'une Agence européenne de la diversité linguistique. Celle-ci aurait une mission de veille : contrôle du respect du principe d'égalité des langues, de l'obligation minimale de recourir à deux langues dans toutes les réunions, de la traduction des documents écrits ou électroniques. Elle aurait également une mission d'alerte sur le modèle du médiateur européen : saisine de l'institution, de l'organe ou de l'agence concerné, éventuellement sur saisine des citoyens. Elle exercerait enfin une mission de réflexion et de proposition : sur le multilinguisme dans les cultures administratives nationales et dans l'administration communautaire (notamment sur la question des concours) ; sur les méthodes de travail des institutions européennes ; sur la diversité linguistique sur la scène internationale.

Certaines de ces mesures ont déjà été développées peu ou prou par la proposition de résolution relative à la diversité linguistique adoptée par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales le 9 juillet 2003. Il conviendrait désormais d'obtenir l'inscription de celle-ci à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.- AUDITION DU MINISTRE

La commission a entendu **M. Pierre-André Wiltzer, ministre délégué à la coopération et à la francophonie**, sur les crédits de l'action culturelle internationale au cours de sa séance du mardi 4 novembre 2003.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a remercié le ministre d'avoir répondu à l'invitation de la commission et a salué deux avancées très importantes dans la politique de coopération : la relance de l'aide publique au développement ; la priorité donnée à la francophonie. Sur ce point, le retour à une politique ambitieuse de bourses pour les étudiants étrangers est à noter. En ce qui concerne, en particulier, les médecins étrangers, il est tout à fait regrettable que notre pays, ces dernières années, n'ait pu accueillir, faute de pouvoir les rémunérer, de nombreux praticiens de haut niveau, notamment en provenance d'Amérique latine ; par exemple, deux mille médecins auraient quitté l'Argentine à la suite de la crise économique et presque tous sont allés aux Etat-Unis. La France doit jouer son rôle d'accueil. Enfin, il convient de rappeler l'intérêt porté par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales aux conditions de la mise en place d'une chaîne française d'information internationale.

**M. Pierre-André Wiltzer, ministre délégué à la coopération et à la francophonie**, a observé que les actions constituant globalement la « coopération culturelle » sont très diversifiées, mais s'articulent autour de deux axes stratégiques : assurer le rayonnement de la culture et de la langue françaises dans le monde ; promouvoir le dialogue des cultures qui est la seule véritable réponse aux défis de la mondialisation. Les moyens consacrés à l'action culturelles seront maintenus en 2004 au même niveau que dans la loi de finances 2003.

A titre préliminaire, plusieurs remarques peuvent être faites :

– La coopération culturelle de la France profitera de l'augmentation du volume de l'aide publique au développement, passé de 0,32 % du PIB en 2001 à 0,41 % en 2003 et 0,43 % en 2004 (selon les prévisions), l'objectif étant d'atteindre 0,5 % en 2007 et 0,7 % en 2012.

– Le fonds de solidarité prioritaire verra ses moyens augmenter de 25 % par rapport à l'exercice 2003, ce qui permettra un effort de rattrapage et le lancement de nouvelles actions.

– Les actions de coopération bilatérales culturelles s'inscrivent dans une démarche globale de promotion de la diversité culturelle. Comme le Président de la République l'a souhaité au sommet de Johannesburg, la conférence générale de l'Unesco a donné mandat à son directeur général pour présenter un projet de convention internationale sur la diversité culturelle à la conférence générale de 2005. Il s'agit de reconnaître à chaque Etat le droit de définir sa politique culturelle, de prendre des mesures de protection et d'échapper aux seules règles de l'OMC. Cet objectif inspire nos actions en matière de coopération avec les pays du sud, parmi lesquels on peut citer les saisons culturelles étrangères en France ; à titre d'exemple, l'année de l'Algérie en France a constitué, avec plus 2 000 représentations et un public estimé à trois millions

de personnes, un évènement majeur. Autre exemple, un projet mobilisateur de 3,3 millions d'euros sur trois ans destiné à soutenir les artistes et les opérateurs culturels africains a été confié à l'AFAA. Au Vietnam, c'est un projet de 1,4 million d'euros d'appui au Festival international de Hué qui a été mis en place. Dans le domaine de l'écrit, le ministère des affaires étrangères consacre 35 millions d'euros à la lecture publique, à la filière du livre et à l'aide à l'édition africaine.

– Dans le domaine de la francophonie institutionnelle, la France assume près des deux tiers du budget d'environ 200 millions d'euros des cinq opérateurs de la francophonie multilatérale, soit 143,6 millions d'euros. Le ministère des affaires étrangères en finance à lui seul 128,2 millions. Ce budget ne concerne que la seule francophonie multilatérale à travers l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et ses opérateurs et n'inclut donc pas l'effort que la France fournit en plus à titre bilatéral (Agence pour l'enseignement français à l'étranger, réseau culturel, alliances françaises, Radio France Internationale, Canal France international...). Si l'on prenait en compte l'ensemble de ces contributions, c'est à un total de près de 880 millions d'euros financé à 90 % par le ministère que l'on aboutirait. Le Président de la République a annoncé à Beyrouth une relance de la francophonie qui conduit à une augmentation très substantielle des crédits alloués par le ministère des affaires étrangères aux opérateurs directs de la francophonie. Elle porte notamment sur le programme de bourses accordées par l'Agence universitaire de la francophonie, le renforcement des programmes relatifs à la démocratie et aux droits de l'homme et l'abondement du plan pour le français dans l'Union européenne.

– La promotion de la culture française à l'étranger est le corollaire de notre politique en faveur de la diversité culturelle. Le ministère des affaires étrangères s'efforce de projeter dans le monde une image vivante et actuelle de la culture française. Ces orientations sont mises en œuvre par les services et établissements culturels (147 établissements culturels), avec le concours des 283 alliances françaises et le soutien de l'Association française d'action artistique. À cette fin, 64,7 millions d'euros de crédits d'intervention leur sont affectés sur le titre IV en 2004. Le niveau des crédits programmés en 2004 est globalement comparable à celui de 2003 ce qui devrait permettre de maintenir l'intense activité du réseau. La modernisation et l'adaptation de ce réseau culturel – l'un des objectifs du projet de réforme du ministre des affaires étrangères – se poursuivront à travers la mise en place d'instruments de gestion et d'évaluation plus performants, un soutien budgétaire ciblé et la recomposition progressive de la carte des établissements.

– L'audiovisuel fera l'objet d'une attention particulière. La création d'une chaîne française d'information internationale doit donner lieu à des propositions techniques et financières dans les semaines qui viennent, M. Bernard Brochand ayant remis son rapport. Par ailleurs l'arrêt de la diffusion télévisuelle de Canal France international (CFI) a été fixé à la date du 31 décembre 2003. Il permettra à CFI de se concentrer sur son activité de banque d'images et d'outil de coopération au service des télévisions du sud. Cette mesure dégagera une économie de 1,6 million d'euros pour la période 2003-2005. Pour le reste, avec 165 millions prévus, les crédits que le ministère des affaires étrangères alloue à l'audiovisuel extérieur seront globalement stables. TV5 bénéficiera d'une mesure nouvelle de 0,95 million d'euros et Radio France internationale de 71,42 millions d'euros, soit une augmentation de 1,5 %.

– L’enseignement et la formation des élites étrangères demeurent l’un des points forts du dispositif français.

– S’agissant de l’enseignement scolaire, le budget du ministère des affaires étrangères, via le fonds de solidarité prioritaire, a financé 25 projets dans une vingtaine de pays, pour un montant total de 35 millions d’euros sur les années 1999 à 2002. L’assistance technique résidente – une équipe de 250 agents – représente un budget d’environ 21 millions d’euros. Le pivot de l’action de la France est l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE), dont le réseau comprend 272 établissements dans 52 pays. Le budget de 332 millions d’euros prévu pour 2007 s’inscrit en diminution de 5 millions par rapport à 2003. Toutefois, cette baisse sera absorbée par le moindre coût (10 millions d’euros en 2004 contre 15 en 2003) de la réforme du régime d’indemnisation des personnels expatriés. En outre, les gains tirés des variations de change étant laissés à l’agence, ses ressources réelles devraient rester stables, permettant le développement de nouveaux lycées, notamment à Alger et à Kaboul, et le financement d’une mesure nouvelle de 1,1 million d’euros en faveur des bourses scolaires. Un élève sur quatre scolarisé dans un établissement français à l’étranger bénéficie d’une bourse partielle ou totale. Une reconfiguration du réseau de l’agence est nécessaire à terme : si elle doit ouvrir de nouveaux établissements, elle doit également reconsidérer ses relations avec des établissements membres ne répondant plus à ses objectifs.

– Concernant la coopération universitaire, l’assouplissement des règles de délivrance des visas, l’internationalisation des établissements ainsi que la croissance du nombre de bourses ont permis de renforcer considérablement le dispositif français. La formation des élèves étrangers connaît une reprise soutenue. Pour 2002 et 2003, 220 000 étudiants étrangers sont venus en France, dont 100 000 en provenance d’Afrique et 28 000 doctorants. La progression se monte à 48 % sur trois ans. La France a regagné le terrain perdu et se trouve maintenant au deuxième rang en Europe derrière le Royaume-Uni. Comme le président Jean-Michel Dubernard l’a relevé, le secteur des professions médicales exige peut-être des mesures particulières.

Parce qu’elle crée les conditions d’un dialogue plus riche et plus équilibré, la coopération culturelle peut contribuer à restaurer des solidarités entre pays du nord et pays du sud. C’est la raison pour laquelle le ministère des affaires étrangères, en même temps qu’il s’attache au rayonnement de la culture, des arts et du modèle éducatif français, apporte son soutien aux pays du sud, notamment africains, pour qu’ils puissent accéder au savoir, faire connaître leurs créateurs et diffuser leurs œuvres. Le présent projet de budget traduit cette volonté.

Après l’exposé du ministre, **le président Jean-Michel Dubernard** s’est inquiété de la dégradation de la place de la francophonie en Amérique Latine.

**M. Frédéric Dutoit, rapporteur pour avis**, a considéré que l’exercice incombant au ministre est assez périlleux, compte tenu de ce qui est au mieux une stagnation des crédits du ministère des affaires étrangères et plus particulièrement de ceux de l’action culturelle internationale. Ces crédits suscitent une appréciation bien différente de celle formulée par le ministre.

On ne peut que partager la volonté affichée par le Président de la République et le Premier ministre de soutenir la langue française et la diversité culturelle et de ne pas

leur appliquer les lois du marché. Encore faut-il que ces affirmations débouchent sur des actions volontaristes. La défense de la diversité culturelle dans le monde passe par le renforcement et la diversité des moyens d'information d'expression francophone. Mais, il semble que la chaîne française d'information internationale, telle qu'elle ressort des conclusions du rapport rédigé par M. Bernard Brochand, sera un organe partial. Les conditions de sa création suscitent la colère des membres du Parlement et plus particulièrement des membres malmenés de la mission d'information commune sur la création d'une télévision française d'information à vocation internationale : les conclusions précises et argumentées de cette mission préconisaient un partenariat équilibré entre le service public et le secteur privé. Or le choix du gouvernement a été très différent. Donner la part belle à TF1 n'est pas une garantie quant à la défense de la francophonie dans le monde et suscite aujourd'hui de fortes inquiétudes, notamment parmi le personnel de Canal France International.

**Mme Hélène Mignon** a noté que d'autres pays que la France agissent en matière de francophonie. C'est le cas du Canada et plus récemment du Japon qui forme des enseignants francophones avec des arrières pensées économiques. Il convient, à la lumière de ce que l'on peut observer notamment au Cameroun, que la France s'engage plus activement dans la lutte contre le SIDA. Dans certains pays africains, non seulement la main-d'œuvre en âge de travailler diminue, mais de nombreux orphelins sont laissés de côté, ne bénéficiant d'aucune formation, voire d'aucune scolarisation. Il est important d'aider les familles qui recueillent ces enfants à les éduquer et à leur donner une formation afin d'assurer la relève de la main d'oeuvre.

Après avoir salué la détermination du ministre en matière de promotion de la francophonie, **M. Paul-Henri Cugnenc** a jugé que le statut de la francophonie se dégrade dans certains pays, notamment dans le secteur médical. Il s'agit pourtant d'un partenariat précieux qui permet de renforcer le système hospitalier français. Les difficultés sont significatives dans le Sud-Est asiatique. Ainsi, les étudiants formés au Cambodge ne peuvent aujourd'hui pleinement profiter de leur séjour en France en raison d'un niveau de langue insuffisant.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a insisté sur l'importance de la coopération existant entre la France et le Cambodge en matière scientifique et rappelé que la faculté de Phnom Penh est la seule, dans tout le sud-est asiatique, où la médecine est enseignée en français. Le déclin de l'usage de notre langue dans ces régions est donc réellement problématique. De façon plus générale, un moindre rayonnement de la France à l'étranger a inmanquablement des conséquences économiques et culturelles. Dans le domaine scientifique tout particulièrement, la France s'efface de plus en plus devant les Etats-Unis et les autres pays anglophones, ce qui est très regrettable.

En réponse aux différentes questions, **M. Pierre-André Wiltzer, ministre délégué à la coopération et la francophonie**, a donné les indications suivantes :

– Le budget du ministère des affaires étrangères pour 2004 s'élève à 4,221 milliards d'euros, soit une hausse de +2,61 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Au sein de ce budget, on constate bien évidemment des évolutions contrastées des différentes masses. Cette année, le gouvernement a souhaité mettre l'accent sur les crédits destinés à la coopération et à l'aide au développement, négligés depuis 1996. C'est pourquoi ceux-ci augmenteront de 5,5 %. En contrepartie, d'autres secteurs d'activité du ministère voient leurs dotations stagner ou baisser en 2004.

– Il semble déplacé de dire que la future chaîne française d'information internationale sera sous influence ; ce serait faire un procès d'intention aux futurs journalistes ou à l'équipe de programmation de la chaîne, ce qui n'a pas lieu d'être. Les actuels opérateurs de l'audiovisuel extérieurs financés par le ministère des affaires étrangères ont toujours su faire la preuve de leur indépendance et de leur professionnalisme : il n'y a pas de raison qu'il n'en soit pas de même pour cette chaîne. Les propositions formulées par M. Bernard Brochand découlent des différents travaux et études effectués auparavant sur le sujet, notamment par la mission d'information commune de l'Assemblée nationale. La décision finale du gouvernement n'est pas encore prise même si le schéma sur lequel travaille M. Bernard Brochand est d'ores et déjà connu : une association à égalité entre France Télévisions et TF1. Il est donc faux de dire que cette chaîne sera sous-traitée à l'opérateur privé : il s'agira d'un partenariat organisé par un cahier des charges.

– Les pays francophones doivent être regardés comme autant de partenaires précieux pour la promotion du français dans le monde. Les actions de formation et d'enseignement de notre langue qu'ils organisent sont de façon générale très positives car la France ne peut pas tout faire. Il peut parfois y avoir des problèmes de concurrence sur un point ou un autre mais ces actions sont, par principe, les bienvenues.

– La prise en charge de l'éducation et de la formation des orphelins du SIDA est au cœur des préoccupations du ministère en matière de coopération. Elle est également présente dans l'esprit des entreprises et organismes français implantés en Afrique puisqu'ils se sont récemment réunis dans une association baptisée « SIDA entreprise » dont le but est de prendre en charge leurs personnels contaminés ainsi que les orphelins. Par ailleurs, la contribution de la France au Fonds mondial contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme sera multipliée par trois en 2004, pour passer de 50 à 150 millions d'euros.

– La baisse des moyens consacrés à l'aide publique au développement et à la coopération depuis 1996 a eu des conséquences directes dans de nombreux pays, ce qui explique que le gouvernement ait souhaité en faire une priorité du budget pour 2004.

– En ce qui concerne plus particulièrement le Cambodge, une mission parlementaire réalisée dans ce pays il y a quelques années avait permis de constater un effort important pour le développement des classes bilingues. Le pays dispose en effet d'une taille bien adaptée pour lancer ce type de programme. Il serait intéressant de voir ce qu'il en est aujourd'hui et s'il ne serait pas nécessaire, pour lutter contre le recul du français dans la zone, de mieux cibler l'enseignement de notre langue ou encore d'en améliorer la qualité, afin que les étudiants soient ensuite en mesure de venir étudier en France dans de bonnes conditions.

– Le même type d'effort devrait être entrepris en Amérique latine, où le retard en matière d'enseignement du français est important malgré un potentiel considérable.

\*



## II.- EXAMEN DES CRÉDITS

La commission a ensuite examiné pour avis, sur le rapport de **M. Frédéric Dutoit**, les **crédits de la francophonie et des relations culturelles internationales**.

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

**Le président Jean-Michel Dubernard** a souligné la qualité du rapport ainsi que l'intérêt présenté par les propositions du rapporteur pour avis et a indiqué que la proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête sur les politiques publiques destinées à promouvoir la langue française serait prochainement examinée par la commission.

Il s'agit en effet d'une question importante et il n'est pas sans intérêt de relever qu'au Royaume-Uni, une commission de défense de la langue anglaise a été instituée, ce qui peut sembler pour le moins surprenant au vu de son expansion mais s'explique par le sentiment qu'ont les Britanniques de voir leur langue dénaturée.

Puis, contrairement aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de la francophonie et des relations culturelles internationales pour 2004**.

---