

N° 150

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :
DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE**

Par MM. Jean BESSON et René BEAUMONT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leila Aïchi, Hélène Conway Moutet, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Raymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°1) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
TITRE PREMIER : LES CRÉDITS ET MOYENS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE EN 2013	6
I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	7
A. LES CRÉDITS INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIAL POUR 2013 PAR NATURE DE DÉPENSES	7
B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS	8
1. Les emplois financés directement par le MAE	8
2. Les emplois financés par les opérateurs	10
II. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES CRÉDITS PAR ACTION	11
A. LE REFLET DES PRIORITÉS.....	11
B. LA RECHERCHE DE RESSOURCES PROPRES	13
TITRE 2 : LES PRIORITÉS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET LEUR MISE EN ŒUVRE	15
I. LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU : UNE ACTION ACHEVÉE	16
A. L'ACHÈVEMENT DE LA FUSION SCAC-EAF	17
B. UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION	17
1. Une réforme positive pour le fonctionnement et l'efficacité des établissements	17
2. Des conséquences en matière de ressources humaines et d'évolution de la masse salariale.....	18
3. Un accompagnement nécessaire par le déploiement d'outils d'aide à la gestion	18
C. UNE BAISSÉ DES CREDITS	19
1. Une diminution des dotations de fonctionnement	19
a) La dotation de fonctionnement.....	19
b) La baisse du nombre d'emplois.....	19
c) Les crédits pour opérations	19
2. La nécessité d'augmenter les ressources propres	20
a) L'autofinancement.....	20
b) Les cofinancements	20
II. LES ALLIANCES FRANÇAISES : UN RESÉAU SOLLICITÉ	21
III. LA COOPÉRATION CULTURELLE ET LA PROMOTION DU FRANÇAIS : UN OPÉRATEUR EN PÉRIL	22
A. LA PROMOTION DU FRANÇAIS.....	22
B. LA PROMOTION DE LA CULTURE FRANÇAISE	23
C. UN OPÉRATEUR EN TÊTE DE RÉSEAU	24

D. L'EXPÉRIMENTATION.....	25
E. UNE ÉQUATION BUDGÉTAIRE 2013 INSOLVABLE.....	27
IV. LA POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ : UN SECTEUR SAUVEGARDE	29
A. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ	29
1. <i>Les étudiants étrangers en France</i>	29
2. <i>La concurrence internationale</i>	30
3. <i>Objectifs</i>	31
4. <i>Le système des bourses</i>	31
5. <i>Un opérateur réorganisé : Campus France</i>	34
a) Une organisation nouvelle	34
b) Promoteur en relation avec le réseau culturel français à l'étranger dans toutes ses composantes et le réseau en France des universités et des grandes écoles	34
c) Gestionnaire des bourses pour le compte du Gouvernement français.....	35
d) Prestataire pour les bourses dites des Gouvernements étrangers	35
e) Le fonctionnement de l'opérateur	36
6. <i>Les moyens affectés à cette politique en 2013</i>	36
B. INFLUENCE EN MATIÈRE SCIENTIFIQUE ET UNIVERSITAIRE : DE BELLES AMBITIONS AUX MOYENS LIMITÉS	38
1. <i>Les objectifs poursuivis</i>	38
2. <i>Les crédits inscrits au budget 2013</i>	38
V. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A L'ÉTRANGER : UN SECTEUR PROTÉGÉ	39
A. UN RÉSEAU DYNAMIQUE ET ATTRACTIF	39
1. <i>Les missions de l'Agence</i>	39
2. <i>L'importance du réseau des établissements</i>	41
3. <i>Une population scolarisée en forte progression</i>	41
4. <i>Une politique de bourses</i>	42
B. À LA RECHERCHE DE MOYENS POUR SON DÉVELOPPEMENT	43
1. <i>La politique immobilière</i>	43
2. <i>Le recrutement et la gestion de personnels enseignants</i>	44
3. <i>Le financement de ses activités</i>	45
4. <i>La dotation de fonctionnement pour 2013</i>	45
C. LA NÉCESSAIRE DIVERSIFICATION DES OUTILS	47
1. <i>Une diversification en cours</i>	47
2. <i>De nouvelles orientations stratégiques en perspective</i>	47
CONCLUSION	49
EXAMEN EN COMMISSION	50
ANNEXE I – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte marqué par une volonté du Gouvernement de réduire les dépenses publiques, le secteur de la diplomatie culturelle et d'influence ne pouvait, comme bien d'autres, échapper aux règles de cadrage strictes posées par le Premier ministre.

Pour autant, sa composante majeure au moins en termes budgétaires, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui représente 56,9 % des crédits, n'est pas affectée par ces règles en raison de la priorité donnée par le Président de la République au secteur de l'éducation. Il en résulte une stabilité apparente des crédits du programme 185 (-0,54 %).

Cette stabilité recouvre, en conséquence, des situations contrastées. Nombre de ces composantes se voient appliquer des réductions de crédits pouvant aller au-delà de 7 % pour certains opérateurs comme l'Institut Français, d'autres voient leurs dotations maintenues comme Campus France.

Le ministère des affaires étrangères a dû réaliser des arbitrages en fonction des priorités qu'il a définies au sein des actions qu'il conduit et en tenant compte, de façon probablement un peu optimiste, de la capacité des réseaux et des opérateurs à développer, dans un contexte économique difficile, des ressources propres pour compenser les moindres ressources budgétaires affectées. Certains de ces arbitrages sont évidemment critiquables, mais il eût été plus critiquable encore de ne pas choisir.

Sans doute en résultera-t-il une certaine baisse des activités de notre diplomatie culturelle et d'influence, mais leurs fondements ne nous en paraissent pas menacés.

Cette situation doit surtout inviter le Gouvernement, mais aussi nos diplomates et les opérateurs, à un effort de réflexion, d'une part pour redéfinir de façon plus exigeante le niveau de nos ambitions et faire de véritables choix entre les objectifs, mais aussi entre les territoires vers lesquels nous devons faire porter nos efforts, d'autre part pour développer et mettre au point des méthodes et des outils plus efficaces et moins coûteux. Cette orientation était déjà en filigrane de la loi du 27 juillet 2010, qui a créé des opérateurs dont la vocation est de professionnaliser la diplomatie culturelle et d'influence.

TITRE PREMIER : LES CRÉDITS ET MOYENS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE EN 2013

Au sein de la mission « action extérieure de l'État », le **programme 185** regroupe l'ensemble des moyens destinés aux politiques culturelle, linguistique, universitaire, scientifique, et relatives aux échanges sur les enjeux globaux. Il porte également sur les crédits destinés au service d'enseignement français à l'étranger. **Il représente 25 % des crédits de cette mission.**

Mission « action extérieure de l'État »							
	LFI 2012		PLF 2013				Part des crédits de la mission
	AE	CP	AE	2013/2012	CP	2013/2012	
Mission action extérieure de l'État	2901	2923	2961	2,06%	2970	1,60%	
105 Action de la France en Europe et dans le monde	1781	1783	1857	4,22%	1866	4,62%	63%
151 Français à l'étranger et affaires consulaires	368	368	357	-3,10%	357	-3,10%	12%
185 Diplomatie culturelle et d'influence	752	752	748	-0,54%	748	-0,54%	25%

Source PLF 2013 en millions d'euros

Au sein d'une mission dont les crédits progressent de 1,4 %, le programme 185 connaît une diminution de crédits de 0,54 %. Compte tenu de son poids spécifique (56 % du programme), la légère augmentation de la subvention de fonctionnement à l'AEFE explique cette baisse limitée.

Dans un contexte marqué par l'obligation de redressement des finances publiques¹, la préparation du projet de loi de finances pour 2013 a consisté à rechercher comment concilier les normes d'évolution des emplois et des crédits avec les priorités fixées par le Gouvernement dans le secteur de l'éducation et la nécessité de préserver la viabilité des outils d'influence essentiels, comme les bourses allouées aux étudiants étrangers, les échanges d'expertises et les échanges scientifiques.

Dans les domaines prioritaires, il a souhaité préserver, voire augmenter, les crédits, en compensation, il a dû réaliser des économies (instruments de la diplomatie culturelle). Les normes gouvernementales ont

¹ Pour 2013-2015, le gouvernement a fixé l'objectif d'une réduction de 2,5% par an en moyenne des effectifs et une baisse de 15% sur trois ans des crédits de fonctionnement et d'interventions pilotables. Ces principes s'appliquent au ministère des affaires étrangères, comme au ministère de la culture et de la communication, ainsi qu'aux opérateurs de l'État

été appliquées de façon différenciée pour tenir compte de ces priorités, mais aussi de la capacité des différentes composantes du réseau culturel à augmenter leurs ressources propres : « pour renforcer l'efficiace dans la gestion des crédits et améliorer le pilotage des actions, il convient de dynamiser les ressources externes, de favoriser les partenariats.... ».

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. LES CRÉDITS INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIAL POUR 2013 PAR NATURE DE DÉPENSES

	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
	AE / CP	AE / CP	AE / CP
Titre 2	83 971 135 €	82 172 206 €	- 2,14%
Hors titre 2	667 719 394 €	665 433 222 €	- 0,34%
Total	751 690 529 €	747 605 428 €	- 0,54%

Source : MAE

Le tableau ci-après présente les dotations réparties par titre et par action :

Crédits de paiement du programme diplomatie culturelle et d'influence en 2012 et 2013								
Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
<i>AE/CP (en M€)</i>								
01 : Animation du réseau			47,160	46,156	1,462	1,413	48,622	47,569
02 : Coopération culturelle et promotion du français			48,540	43,714	35,898	33,600	84,438	77,314
03 : Enjeux globaux			0,273	0,254	9,437	9,124	9,710	9,378
04 : Attractivité et recherche			8,028	10,172	96,783	95,999	104,811	106,171
05 : AEFÉ			419,508	425,000	0,629		420,14	425,000
06 : Dépenses de personnel	83,971	82,172					83,97	82,172
Total	83,971	82,172	523,510	525,296	144,220	140,136	751,692	747,605

Source : projet annuel de performances du programme Diplomatie culturelle et d'influence pour 2013.

Cette diminution cache en fait des évolutions très contrastées. Hors dépenses de personnel, les crédits du programme passent de 667,7 millions d'euros en 2012 à 665,4 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 0,34 %.

Toutefois, cette appréciation doit être nuancée car les dépenses de fonctionnement (Titre 3) versées aux opérateurs comprennent une part importante de dépenses de personnel.

Ce sont les dépenses d'intervention (Titre 6) qui connaissent la baisse la plus importante (-2,83 %).

Les **subventions de fonctionnement versées aux opérateurs** s'élèvent à 42,205 millions d'euros hors transferts pour l'Institut français¹, 4,218 millions d'euros pour Campus France² et 425 millions d'euros pour l'AEFE, conformément au principe du maintien de la subvention à cet opérateur prévu dans le budget triennal 2011-2013, soit un total de 471,423 millions d'euros. Ce traitement hétérogène résulte de la situation particulière de chacun des opérateurs :

- l'éducation étant considérée comme un secteur prioritaire, l'AEFE échappe à la règle applicable aux opérateurs de l'État et voit sa dotation légèrement abondée pour lui couvrir une partie de la hausse des cotisations au compte d'affectation spécial « pensions » ;

- compte tenu de sa montée en charge, Campus France, établissement public industriel et commercial constitué par agrégation des activités de l'association Egide, du GIP Campus France et des activités internationales du CNOUS, connaît une stabilité de sa subvention de fonctionnement ;

- en revanche, l'Institut français est soumis à la toise de droit commun des opérateurs de l'État avec une baisse 7 % de sa subvention.

B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

1. Les emplois financés directement par le MAE

Pour la durée du triennum 2013-2015, il est prévu de supprimer 285 ETP sur les programmes 185 et 209 dont 30 ETP en administration centrale. Dans le réseau culturel, il est prévu une réduction de 100 ETP, pour l'essentiel de contractuels expatriés, sur les 869 ETP du programme 185, soit une baisse de 3,8 % par an. L'effort réel est toutefois plus faible (-0,8 %) si on intègre les 3 600 agents de droit local des EAF et considère un périmètre de référence de 4 369 agents. Pour mémoire, les effectifs du programme 185 ont diminué de 3 % sur la période 2009-2012.

Les dépenses de personnel diminuent de 2,14 %, mais cette diminution est plus importante si l'on exclut les contributions au CAS Pensions qui progressent de plus de 10,72 %. Elle s'établit à -3,95 % et se traduit par une baisse des effectifs.

¹ L'Institut Français recevra également 1,360 M € du programme 224 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

² Campus France recevra également 1,9 M € du programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire ».

Catégorie d'emploi	ETP			Crédits en €	
	Plafond autorisé pour 2011	Plafond autorisé pour 2012	Demandés pour 2013	Demandés pour 2012	Demandés pour 2013
Titulaires et CDI en administration centrale	138	103	105	6 910 524	8 182 005
Titulaires et CDI dans le réseau	66	69	76	7 750 975	9 033 932
CDD et volontaires internationaux	760	751	701	64 362 460	62 350 415
Agents de droit local	218	125	91	5 066 278	2 605 854
Total	1182	1048	973	84 090 237	82 172 206
Administration centrale		102	104		
Opérateurs		1	1		
Services à l'étranger		194	167		
Autres		751	701		

Si l'on s'attache à la période récente, le tableau montre une répartition inégale des réductions d'effectifs selon les statuts. Il est en général plus facile de se séparer d'un agent de droit local ou de ne pas renouveler un CDD ou un contrat volontaire international (VI) que d'appliquer des réductions d'effectifs sur des fonctionnaires titulaires ou de agents en CDI. Il est frappant de constater que si le nombre de titulaires et de CDI a baissé de 30 % en deux ans en administration centrale il a progressé de plus de 15 % dans le réseau, lors que celui des CDD et VI a baissé de 7 % et le nombre des agents de droit local de près de 60 %. Il ne serait pas souhaitable que cette orientation aboutisse, en s'appuyant davantage sur les statuts que sur les profils et que sur les bilans de compétence, à priver notre réseau culturel de ses meilleurs éléments.

On constatera en outre que ces réductions d'effectifs ont peu d'effet en termes budgétaires, puisque les crédits de personnel (88,091 millions d'euros en 2011) n'ont diminué que de 6,7 % sur la période considérée. Ce résultat est logique compte tenu du niveau de rémunération respectif des différentes catégories.

Catégorie d'emploi	Coût moyen
Titulaires et CDI en administration centrale	52 136 €
Titulaires et CDI dans le réseau	100 108 €
CDD et volontaires internationaux	78 805 €
Agents de droit local	37 471 €

La comparaison montre que la rémunération des expatriés se compose du traitement indiciaire (ou équivalent) et des éléments attribuables à l'étranger (indemnité de résidence à l'étranger, majoration des prestations familiales) qui évoluent selon les taux de change et d'inflation.

En revanche, la rémunération du personnel de droit local relève du droit du travail et des règles de rémunération du pays de résidence, même si des grilles de rémunération plutôt protectrices ont été mises en place.

Les personnels ainsi regroupés dans l'action 6 relèvent soit de l'administration centrale (direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats), soit dans les pays non éligibles à l'aide publique au développement, de 49 services de coopération et d'action culturelle, de 34 établissements dotés de l'autonomie financière, de 7 centres de recherche, de 61 «alliances françaises», et enfin d'institutions de pays partenaires au titre de l'assistance technique.

2. Les emplois financés par les opérateurs

Les plafonds d'emplois rémunérés des trois opérateurs que sont l'AEFE, l'Institut Français et Campus France s'établissent à 11 383 contre 11 227 en 2012, soit une progression de 1,4 %.

Ils ne sont pas retracés dans l'action 06 « dépenses de personnel concourant au programme 185 ». Certains d'entre eux (emplois sous plafond) sont inclus dans les subventions de fonctionnement qui leur sont attribuées et n'apparaissent pas donc en dépenses de personnel de titre 2 du programme. Les emplois hors plafond, qui font également l'objet d'un plafonnement, sont financés sur les ressources propres des opérateurs.

Opérateur	Réalisation 2011			LFI 2012			PLF 2013		
	EPTP rémunérés par ce programme	ETP rémunérés par les opérateurs		EPTP rémunérés par ce programme	ETP rémunérés par les opérateurs		EPTP rémunérés par ce programme	ETP rémunérés par les opérateurs	
		Sous plafond	Hors plafond		Sous plafond	Hors plafond		Sous plafond	Hors plafond
AEFE	30	5928	4302	0	6353	4466	0	6353	4561
Campus France	1	208	0	1	218	3	1	243	43
Institut Français		121	1	0	196	1	0	182	1
Total	31	6257	4303	1	6757	4470	1	6778	4605

Pour 2013, l'évolution est la résultante :

- de l'augmentation des emplois hors plafond de l'AEFE (+ 95) et des emplois sous plafond (+ 25) et hors plafond (+ 40) de Campus France, qui, à l'exception d'un emploi hors plafond, sont la conséquence des transferts du

ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à compter du 1^{er} septembre 2012, dans le cadre de l'intégration des activités internationales du CNOUS ;

- de la perte de 14 ETP sous plafond par l'Institut Français en raison du retrait de la Syrie de l'expérimentation du rattachement direct du réseau culturel à l'opérateur (-6 ETP) et de la contribution de l'opérateur au redressement des comptes publics (- 8 ETP).

II. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES CRÉDITS PAR ACTION

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »			
<i>en euros</i>			
Actions et sous-actions	LFI 2012	LFI 2013	Variation 2013/2012
	AE/CP	AE/CP	
Programme 185	751 690 529	747 605 428	- 0,54%
Titre 2	83 971 135	82 172 206	- 2,14%
<i>Hors CAS pension</i>	73 610 640	70 701 335	- 3,95%
<i>CAS pension</i>	10 360 495	11 470 871	+ 10,72%
Hors titre 2	667 719 394	665 433 222	- 0,34%
Action 1 – animation du réseau	48 621 898	47 569 501	- 2,16%
<i>Sous-action 1 : Animation du réseau</i>	4 159 032	3 867 895	- 7,00%
<i>Sous-action 2 : Appui général au réseau</i>	44 462 866	43 701 606	- 1,71%
Action 2 - Coopération culturelle et promotion du français	83 728 202	77 314 600	- 7,66%
<i>Sous-action 1 : Français et diversité linguistique</i>	21 500 791	20 449 377	- 4,89%
<i>Sous-action 2 : Coopération et diffusion Culturelle</i>	62 227 411	56 865 223	- 8,62%
Action 3 – Enjeux globaux	9 710 788	9 378 178	- 3,43%
Action 4 – Attractivité et recherche	104 481 141	106 170 945	+ 1,62%
<i>Sous-action 1 : Attractivité et enseignement supérieur</i>	69 276 083	71 996 300	+ 3,93 %
<i>Sous-action 2 : Recherche scientifique</i>	35 205 058	34 174 645	- 2,93%
Action 5 –AEFE	421 177 364	425 000 000	+ 0,90 %

Source : D'après les données du ministère des Affaires étrangères.

A. LE REFLET DES PRIORITÉS

L'évolution des crédits par action reflète les priorités affichées par le Gouvernement et le ministère, à savoir : la préservation du secteur de l'éducation et le maintien de l'effort en matière de bourses destinées à l'accueil d'étudiants étrangers en France.

Deux actions voient leurs crédits augmenter.

L'action 5 qui représente à elle seule 56,8 % des crédits du programme 185 est consacrée au service public d'enseignement français à l'étranger dans le monde entier, opéré par l'AEFE. Elle bénéficie de la priorité donnée par le Président de la République à l'éducation. La subvention de fonctionnement couvre principalement le financement des personnels titulaires, l'attribution de bourses¹ ainsi que la formation continue des enseignants. En 2013, l'agence recevra une subvention pour charge de service public majorée de 5,5 millions d'euros (sur la base hors crédit exceptionnel attribué en 2012 par dotation d'action parlementaire). Cette subvention est destinée à couvrir pour partie la hausse du taux de contribution de l'établissement au CAS Pensions, ce qui allègera sa contrainte budgétaire sans pour autant le dispenser de réduire ses dépenses de fonctionnement, de surveiller l'évolution de sa masse salariale et d'établir des priorités dans son programme d'investissements.

L'action 4 « attractivité et recherche » voit ses crédits progresser de 1,62 %. Cet accroissement est totalement imputable à la sous-action « attractivité et enseignement supérieur » qui progresse de 2,72 millions d'euros (+3,93 %) alors que la seconde sous-action « attractivité et recherche » voit ses crédits amputés de 1 million d'euros. Il correspond pour l'essentiel à l'ajustement de la subvention pour charges de services publics de l'opérateur Campus France en raison de l'effet en année pleine du transfert intervenu en septembre 2012 des activités internationales du CNOUS (+ 2,4 millions d'euros). Le montant des bourses connaît une légère hausse, de l'ordre de 1 %, en conformité avec la tendance générale des crédits réservés aux bourses.

Dans cette situation de contrainte budgétaire, l'essentiel des augmentations de crédit portent sur des ajustements techniques qui n'impactent pas le niveau de la dépense publique puisqu'il s'agit pour l'AEFE de la compensation d'une hausse de la contribution au CAS Pensions, et pour Campus France d'un simple transfert du budget du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche vers celui des affaires étrangères. Leur impact sur le niveau d'activité des opérateurs sera donc peu élevé.

Les autres actions voient, en conséquence, leurs crédits diminuer, certaines, comme l'action 2 « coopération culturelle et diffusion du français », de façon sensible (- 7,66 %). Il est considéré de façon sans doute exagérément optimiste que le développement des ressources propres est susceptible de venir compenser ces baisses de ressources publiques.

¹ Les crédits destinés à l'attribution des bourses aux familles françaises dont les enfants sont inscrits dans les établissements homologués sont inscrits dans le programme « 151 Français à l'étranger et affaires consulaires ».

B. LA RECHERCHE DE RESSOURCES PROPRES

L'accroissement de la capacité d'autofinancement de certaines institutions et établissements et leur capacité à mobiliser des financements complémentaires sont devenus un indicateur de gestion et de performance qui figure en bonne place dans les instruments d'évaluation du projet annuel de performance¹ et des contrats d'objectifs et de moyens. Cette politique présente toutefois des limites.

D'abord, selon la nature des activités, la régularité de la ressource peut être plus ou moins certaine. S'il est facile d'évaluer un niveau de ressources pour des activités de prestations (frais de scolarité pour les établissements de l'AEFE, facturation des cours de langue française pour les EAF, frais de gestion des bourses pour Campus France), cela est beaucoup plus difficile et aléatoire pour les activités culturelles, fondées pour une large part sur des événements et sans doute plus sensible à la conjoncture économique. Si le MAE a pu saluer la performance des EAF qui ont réuni un montant total de cofinancements de 174,6 millions d'euros très supérieur à la cible fixée de 140 millions d'euros dans le projet annuel de performance, le montant attendu en 2012 ne devrait pas dépasser 150 millions d'euros.

Ensuite, des disparités existent selon les domaines d'activité : la mise au point d'un partenariat sur des contrats de recherche est sans doute plus complexe que la sponsoring d'un événement culturel ou que la réalisation d'une inscription à un cours de langue ou dans un lycée français.

Il existe également des disparités selon les pays, que ce soit pour des raisons économiques, des contraintes juridiques ou le moindre intérêt des entreprises françaises. La directrice générale de l'AEFE, entendue par vos rapporteurs relevant la grande attractivité des lycées français, notait cependant que la crise économique que subissait la Grèce avait des conséquences sur les inscriptions. Le directeur de l'Institut français faisait observer, lors du déplacement à Belgrade de vos rapporteurs au printemps dernier, qu'il était plus difficile de trouver des parrainages pour certains événements culturels en Serbie dans la mesure où les marques françaises de produits de grande consommation étaient peu implantées. Il ne serait pas souhaitable que les actions conduites soient trop dépendantes de leur capacité à générer des ressources propres.

Enfin, il ne faudrait pas que cette quête introduise des facteurs d'exclusion : frais de scolarité élevés dans les lycées ou dans les cours de langue française, moindre programmation culturelle dans les pays les plus pauvres ou économiquement les plus vulnérables...

¹ *PAP Action extérieure de l'État - Objectif n°2 : améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits – Indicateur 2.1 : Dynamisation des ressources externes p.94. Trois sous-indicateurs sont mis en place : montant des cofinancements levés, part des ressources propres dans les ressources des établissements d'enseignement français à l'étranger, taux d'autofinancement des établissements culturels*

Il y a, sans aucun doute, une légitimité à ne pas faire supporter par le contribuable l'ensemble des coûts de fonctionnement et des actions de notre diplomatie culturelle et d'influence et à sensibiliser les EAF, comme les opérateurs, au fait que la contrepartie de leur autonomie financière est une gestion rigoureuse et leur aptitude à adapter notre offre en fonction des attentes locales ainsi qu'à trouver des financements au développement de leurs activités, comme le rappelait M. Jean-Baptiste Mattéi, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, devant votre commission, utilisant même le terme « petite entreprise ». Il importe aussi de faire preuve de prudence et de discernement dans l'application de ces orientations et ne pas en surestimer les résultats attendus du dynamisme d'un gisement d'ores et déjà exploité.

Une analyse plus détaillée de l'évolution des crédits est donnée dans la seconde partie de ce rapport au regard des différentes rubriques concernées.

D'une façon générale, dans un contexte budgétaire qui ne permet plus le développement de la dépense publique, priorité est synonyme de stabilité. Ce qui n'est pas considéré comme prioritaire est en conséquence appelé à voir ses crédits diminuer. Il convient d'être conscient.

La conscience ne va pas cependant, et c'est peut-être dommage, à engager une réflexion plus approfondie sur le niveau d'ambition de notre diplomatie culturelle et d'influence, sur la nature et la cartographie de ses actions. Sans doute voit-on pour la première fois dans la présentation stratégique du PAP des groupes de pays ciblés : les BRIC, les pays méditerranéens et les nouveaux émergents. Mais cette orientation ne fait l'objet d'aucun indicateur de performance, et aucune présentation agrégée ne présente l'affectation des crédits ou des actions en direction de ces pays ni son évolution. Sans doute voit-on des priorités données à certaines actions mais cela ne se traduit guère que par le maintien des capacités d'intervention et des coupes plus ou moins sévères dans d'autres capacités, au risque d'aboutir à une cure d'amaigrissement uniforme, ce qui est une façon anesthésiante de réduire nos ambitions.

C'est une tâche difficile, vos rapporteurs en conviennent, car la diplomatie culturelle est prisonnière d'un héritage prestigieux et d'un désir de France sincère et perceptible sur tous les continents, mais qui est nécessaire au nom de l'efficacité et de la transparence.

TITRE 2 : LES PRIORITÉS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Exprimé dans la présentation stratégique du projet annuel de performance, l'objectif de la politique culturelle et d'influence consiste à « *conforter et promouvoir les positions économiques, politiques et culturelles françaises* ». Il est fondé sur la conviction que la dimension culturelle et linguistique constitue un atout dans le développement de l'influence de notre pays et la promotion de nos intérêts. Héritière d'un patrimoine prestigieux, d'une culture vivante et d'une certaine singularité dans l'expression de ses positions, la France bénéficie toujours d'une attractivité forte. Même si sa situation se « banalise » sur la scène mondiale, elle reste encore dans le domaine de la culture et des idées une puissance qui compte.

Pour la première fois, sont affichées des priorités géographiques dans la déclinaison de cet objectif. « *Cette politique vise en particulier le développement des relations avec les pays émergents (Chine, Inde, Russie, Brésil) et les pays méditerranéens, mais également avec les « nouveaux émergents » (Afrique du Sud, Indonésie, Viêt-Nam, Colombie, Mexique, Turquie)* ».

Plus classiquement, cette présentation expose détermine des axes stratégiques pour sa mise en œuvre :

- une politique d'attractivité de qualité à l'attention des élites étrangères en encourageant la mobilité des étudiants dans des disciplines prioritaires (sciences, économie, droit) à des niveaux master et doctorat. L'allocation de bourses constitue l'un des outils importants de cette politique qui est pilotée par l'établissement public Campus France mis en place en 2012 et conduite sur le terrain par les espaces Campus France placés au sein des Instituts français et des alliances françaises ;

- le renforcement de la langue française et la promotion de l'influence culturelle et intellectuelle de la France, dont les acteurs sont tout à la fois les réseaux des Instituts français et des alliances françaises, et l'Institut Français, opérateur institué en 2011 ;

- la recherche de partenariats scientifiques de haut niveau et les échanges d'expertises ;

- la promotion et la préservation des biens publics mondiaux (environnement, santé, éducation, stabilité financière et économique, sécurité alimentaire, diffusion de la connaissance, égalité hommes/femmes) par la présentation de l'approche française lors des débats dans les enceintes internationales et auprès des pays partenaires ;

- la consolidation de l'enseignement français à l'étranger, animé par l'AEFE, qui constitue le principal poste de dépenses du programme 185 ;

- enfin, le développement de la diplomatie économique, thématique nouvelle, exposé par le ministre des affaires étrangères lors de la conférence annuelle des ambassadeurs en septembre dernier qui vise à coordonner l'action diplomatique et celle des entreprises dans le but de favoriser le redressement économique.

Pour mettre en œuvre cette politique sur le terrain, le ministère des affaires étrangères s'appuie sur :

- un réseau d'établissements à autonomie financière pluridisciplinaires et récemment restructurés et fusionnés avec les services de coopération et d'action culturelle (sous la marque « institut français ») qui agissent sous l'autorité directe de l'ambassadeur ;

- des établissements à autonomie financière spécialisés qui sont des centres de recherche ;

- le réseau des alliances françaises, établissements de droit local, fédérés au niveau national par une fondation.

Il s'appuie également sur trois opérateurs spécialisés mis en place par la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010: l'Institut Français, opérateur de l'action culturelle et Campus France, agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques et France expertise internationale, auxquels s'ajoute l'AEFE s'agissant du dispositif d'enseignement à programme français à l'étranger.

I. LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU : UNE ACTION ACHEVÉE

La réforme du réseau culturel et de coopération éclaté en de multiples institutions parfois concurrentes avait trois objectifs :

- sa visibilité grâce à une marque « Institut Français », complémentaire de la marque « Alliance Française » ;

- sa lisibilité grâce à la fusion des dispositifs existants (SCAC-Etablissement à autonomie financière, antennes) en un dispositif unique et cohérent, piloté par le conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) également directeur de l'EAF, avec des règles de gouvernance communes et un périmètre commun à tous les pays : culture, langue française et attractivité ;

- sa souplesse qui repose sur le principe d'autonomie financière.

A. L'ACHÈVEMENT DE LA FUSION SCAC-EAF

La généralisation de la fusion des services de coopération culturelle et des EAF dans 93 pays sera achevée d'ici à la fin de l'année 2012. Dans cinq derniers pays (Argentine, Brésil, Colombie, États-Unis et Japon), la fusion a été retardée en raison de la complexité du réseau et du statut local des établissements mais sera conduite en 2013. 3 millions d'euros sont inscrits au titre de la modernisation du réseau (contre 6 millions d'euros en 2012), notamment pour accompagner les postes dans ce processus de fusion. Ils seront consacrés à couvrir les dépenses liées au déménagement et à l'aménagement des locaux, à leur informatisation et au financement des départs volontaires négociés avec les agents de droit local dans le cadre de plans de restructuration. La réforme a eu un impact particulier dans les pays où existaient plusieurs EAF en raison du principe de ne laisser subsister qu'un établissement par pays.

Parallèlement dans 12 pays est conduite une expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut Français.

Enfin dans le cadre des objectifs fixés pour le budget triennal 2013-2015, le ministère poursuivra l'adaptation de son réseau, en lien avec celles des réseaux diplomatiques et consulaires pour lesquelles deux missions sont en cours.

B. UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION

1. Une réforme positive pour le fonctionnement et l'efficacité des établissements

Cette réforme a permis une mutualisation des moyens qui a été bénéfique en termes de programmation, de gestion et de gouvernance. Les établissements sont devenus plus professionnels dans leur gestion et dans l'adaptation de leurs offres de prestation.

La double fonction désormais exercée par le COCAC assure un pilotage unifié. De nouveaux organigrammes, des comités d'orientation stratégique présidés par l'ambassadeur et associant l'ensemble des acteurs de la politique de coopération, et de nouveaux projets d'établissement formalisant les objectifs stratégiques et refondant l'ensemble de leurs actions, ont été mis en place.

L'élaboration d'un budget unique, l'harmonisation des procédures de suivi, l'apport de ressources propres des établissements et leurs capacités de cofinancements et les économies d'échelles réalisées ont permis de renforcer les actions, notamment en direction des secteurs de coopération linguistique et universitaire.

Cette réforme permet enfin de renforcer l'identité, la visibilité et la communication par la mise en place ou la déclinaison du label « Institut Français ».

2. Des conséquences en matière de ressources humaines et d'évolution de la masse salariale

La fusion SCAC-EAF a pour conséquence la mise en place d'un cadre harmonisé de gestion des ressources humaines. La transition a été effectuée sans difficulté majeure dans la plupart des postes. Elle a été souvent accompagnée de redéploiements et de redéfinition des profils d'emplois pour mieux répondre aux besoins. Sur le plan juridique, les transferts de personnels ont été traités sous forme d'avenants aux contrats.

Dans de nombreux cas, cette unicité de gestion a eu pour conséquence une harmonisation des grilles de rémunération des EAF avec la grille correspondante des ambassades et s'est souvent traduite, pour les agents de droit local des établissements fusionnés, par une revalorisation salariale, une amélioration de leurs conditions de travail et des perspectives nouvelles de carrière et de mobilité professionnelle au sein du dispositif.

En conséquence, les transferts de charges en personnel et en fonctionnement – du programme 105 vers le programme 185 – et l'harmonisation des grilles de rémunération ont alourdi les coûts de fonctionnement supportés sur les budgets des établissements unifiés. La définition, l'évaluation et le calcul du coût de ces charges étant particulièrement complexes du fait de l'imbrication des lieux, des agents et de leurs fonctions, il a été décidé que le transfert des charges de fonctionnement ne sera réalisé que lorsqu'il y aura déplacement physique des agents du SCAC dans l'enceinte de l'EAF.

3. Un accompagnement nécessaire par le déploiement d'outils d'aide à la gestion

Cette mise en place est accompagnée d'un renforcement des moyens informatiques et de communication, notamment lorsque les établissements sont distants des ambassades, et un nouvel outil d'aide à la gestion proposant la double fonctionnalité budgétaire et comptable est en cours de déploiement.

C. UNE BAISSÉ DES CREDITS

1. Une diminution des dotations de fonctionnement

a) La dotation de fonctionnement

La rubrique consacrée aux dotations en fonctionnement des EAF culturels, qui figure dans l'action 1 « animation du réseau », est dotée en 2013 de 36,96 millions d'euros, soit une hausse de 7 % par rapport à 2012, mais qui tient compte des transferts résultant du changement de périmètre. A périmètre constant, les crédits baissent de 4 % ce qui correspond à une diminution de 7 % sur le fonctionnement et de 2,5 % sur la masse salariale.

Pour le budget triennal 2013-2015, il est prévu la poursuite de la diminution des dotations de fonctionnement.

Les autres rubriques de cette action dédiées à l'animation du réseau et au fonctionnement des services centraux (3,87 millions d'euros) connaissent une baisse de 7 % par rapport à 2012.

b) La baisse du nombre d'emplois

Pour mémoire (voir p. 8), il est prévu dans le réseau culturel, pour la période 2013-2015, une réduction de 100 ETP, pour l'essentiel de contractuels expatriés, sur les 869 ETP du programme 185, soit une baisse de 3,8 % par an.

c) Les crédits pour opérations

Les crédits pour opérations baissent de 7 % quant à eux : 12,77 millions d'euros pour 2013 (13,60 millions d'euros en 2012 en loi de finances initiale). Ils regroupent des rubriques en provenance de différentes actions et sous-actions correspondant aux missions des EAF (coopération culturelle et promotion de la langue, attractivité et enseignement supérieur...).

DOTATION POUR OPERATIONS AUX EAF	
Action 2 coopération culturelle et promotion du français	
Sous action 01 langue française et diversité linguistique	2 570 057
Sous action 02 coopération et diffusion culturelle	5 442 391
Action 3 enjeux globaux	532 851
Action 4 attractivité et recherche	
Sous action 01 attractivité et enseignement supérieur	2 374 560
Sous action 02 recherche scientifique	1 853 672

2. La nécessité d'augmenter les ressources propres

Il est attendu du réseau qu'il compense cette perte de ressources publiques par son dynamisme, qu'il s'agisse d'autofinancement ou de projet cofinancés.

a) L'autofinancement

Le ministère des affaires étrangères met en avant l'importance des ressources propres et l'accroissement du taux d'autofinancement qui a atteint en moyenne 62,3 % en 2012, tout en soulignant que ce ratio varie selon les pays. Il est beaucoup plus faible dans les pays où les établissements, en application du principe de non-concurrence avec les Alliances françaises, ne proposent pas d'offres de cours de français (Corée du sud, Croatie, Portugal...), dans les pays les plus pauvres et dans ceux dont lesquels le contexte politique (Iran, Syrie, Ouzbékistan) ou économique (Grèce) entraîne une réduction des activités. En revanche, le taux est plus élevé dans les pays où la demande est forte (Japon, Allemagne, Maroc) et plus généralement où le contexte économique est plus favorable.

En règle générale, les ressources propres issues des cours de langue, des certifications ou des procédures CEF équilibrent les dépenses concourant à ses activités et contribuent également au financement du fonctionnement des établissements. Le montant des recettes propres sur l'ensemble du réseau s'élève à 89 millions d'euros en 2011. Ces recettes sont toutefois la contrepartie de prestations. Il serait intéressant de connaître activité par activité les marges réalisées par les EAF pour mesurer l'impact réel de l'autofinancement. En tout cas, vos rapporteurs souhaitent que les informations transmises soient plus conséquentes et plus précises en ce domaine que la simple production de taux dont la variation peut tout à la fois être la conséquence du dynamisme des établissements (au numérateur) et/ou mécaniquement de la baisse des ressources publiques (au dénominateur).

b) Les cofinancements

Il serait utile d'améliorer le suivi de ces ressources dont le produit est extrêmement variable d'un exercice à l'autre. Lors de son audition devant la commission, M. Mattéi, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, a fait état d'un montant de 174 millions d'euros collectés en 2011, mais d'une prévision de 145 millions d'euros en 2012, ce qui constitue un écart de plus de 15 %. De fait, ces ressources sont de nature très diverses et il faudrait distinguer celles qui sont attachées à des activités récurrentes dont elles constituent le socle du financement, de celles plus occasionnelles, levées à l'occasion de l'organisation d'une saison ou d'un évènement culturel.

II. LES ALLIANCES FRANÇAISES : UN RÉSEAU SOLLICITÉ

Associations fondées à l'initiative de personnalités de la société civile locale et organisées de façon décentralisée, les Alliances Françaises constituent un réseau d'un maillage territorial exceptionnel dans de nombreux pays.

Elles sont au nombre de 1 040 et opèrent dans 136 pays dont la France. La majorité d'entre elles dispensent des cours auprès de 500 000 étudiants par an. Elles emploient quelque 12 000 salariés – professeurs inclus- sous contrat de droit local et fonctionnent grâce aux 8 000 bénévoles qui composent leur conseil d'administration.

Les plus importantes d'entre elles, au nombre de 445 en 2012, sont conventionnées avec le ministère des affaires étrangères et reçoivent des subventions et/ou d'autres formes de soutien comme la mise à disposition de personnels, près de 330 actuellement. En contrepartie, elles proposent toute la palette d'activités d'un centre culturel (cours de langue, programmation culturelle, médiathèque). Elles sont parfois, dans certains pays, et notamment en Amérique latine, le principal opérateur culturel des postes.

La Fondation Alliance Française, organisme autonome, assure la coordination, l'animation et le conseil de ce réseau. Elle est propriétaire de la marque et seule habilitée à autoriser la création et la labellisation des alliances françaises locales mais ne dispose pas d'autres liens juridiques avec elles. Dans certains pays, des délégations générales représentent la fondation et assurent une coordination des activités pédagogiques et documentaires, apportant ainsi soutien et conseil aux Alliances locales.

La réforme de l'action culturelle extérieure a eu pour conséquence un renforcement des liens entre ce réseau associatif et le dispositif public. Une convention-cadre a été signée en octobre 2010 entre le ministère des affaires étrangères et la Fondation, pour une durée de trois ans. Cette convention garantit un soutien durable à la Fondation. Elle vise à rapprocher les identités visuelles des deux réseaux, public et associatif, à rendre leurs implantations géographiques parfaitement complémentaires, et à intensifier leurs actions communes, établissant un principe de non-concurrence entre les deux réseaux.

Dans la prolongation de cette convention, le contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut Français, opérateur de l'action culturelle, a précisé qu'il apporte son soutien à l'action du réseau culturel français à l'étranger « dans sa double composante du réseau public des Instituts Français et du réseau associatif des Alliances françaises ». Une convention de partenariat tripartite a été signée en juin dernier entre l'opérateur, le ministère et la fondation afin de préciser les relations et les champs de coopération.

En application de la norme de réduction décidée par le Gouvernement pour le triennum 2013-2015 pour les opérateurs, le soutien financier de l'Etat baisse de 7 % en 2013. Il se compose :

- d'une part d'une subvention à la Fondation et à ses délégations générales pour 1,41 million d'euros. Le montant alloué à la Fondation a été défini dans la convention-cadre précitée pour une durée de trois ans. Les crédits dédiés au fonctionnement des délégations générales transitent par la Fondation. Ces crédits sont imputés à l'action 1 « animation du réseau ». Comme en 2012 (1,46 million d'euros), ils connaissent une baisse de 3 %. Cette nouvelle attrition du financement de l'Etat n'est pas sans inquiéter les dirigeants de la Fondation, comme celle annoncée de 100 ETP mis à disposition sur la durée du triennum ;

- et d'autre part, de subventions versées par les ambassades aux alliances françaises locales, notamment dans le cadre d'actions de partenariat (formations, certifications, manifestations culturelles) pour un montant de 5,9 millions d'euros (6,4 millions d'euros en 2012). Ces crédits imputés à l'action 2 « coopération culturelle et promotion du français » sont en baisse de 8 %.

III. LA COOPÉRATION CULTURELLE ET LA PROMOTION DU FRANÇAIS : UN OPÉRATEUR EN PÉRIL

Le renforcement de la langue française à travers le monde, et la promotion de l'influence culturelle et intellectuelle de la France, dont l'Institut Français, opérateur institué en 2011, est un acteur important, sont les deux axes stratégiques de la diplomatie culturelle et d'influence.

A. LA PROMOTION DU FRANÇAIS

Neuvième langue parlée dans le monde avec 200 millions de locuteurs francophones, le français est la deuxième langue étrangère la plus enseignée après l'anglais, avec plus de 85 millions d'apprenants (dont un million dans le réseau culturel français) et 450 000 professeurs. Elle est la deuxième langue de travail dans les grandes organisations internationales.

La politique de promotion est organisée autour de quatre priorités :

- conforter son statut de langue internationale ;
- la valoriser comme outil de développement dans les pays francophones du Sud ;
- soutenir son enseignement dans les systèmes éducatifs étrangers ;
- participer à la formation des élites universitaires et professionnelles étrangères.

Le réseau culturel et de coopération dans toutes ses composantes comme les partenaires du MAE (TV5 Monde, l'OIF – organisation internationale de la francophonie et le centre international d'études pédagogiques – CIEP) mettent en œuvre les programmes et activités qui

découlent de ces priorités en assurant la promotion et la communication sur la langue française, l'expertise et la formation pédagogiques des enseignants et l'encadrement des activités d'enseignement.

Cette politique fait l'objet d'une sous-action dans l'action 2 « coopération culturelle et promotion du français », dotée de 20,06 millions d'euros en 2013 répartis comme suit :

- 4,1 millions d'euros, comme en 2012, destinés à l'attribution de bourses principalement pour des formations universitaires en « français langue étrangère » ;

- 1,3 million d'euros, comme en 2012, au titre des échanges d'expertise ;

- 2,6 millions d'euros en dotations pour opérations aux EAF ;

- 5,9 millions d'euros en subventions aux Alliances Françaises locales (- 8 %) ;

- 6,2 millions d'euros pour les subventions et les cofinancements mis en œuvre par l'administration et par les postes, dans le cadre de la modernisation de l'offre éducative et linguistique en français à travers la diversification des cursus universitaires, des plans de formation des enseignants et des programmes de formation aux technologies de l'information et de la communication, enfin pour des actions grand public dans le domaine du livre (-5 %).

B. LA PROMOTION DE LA CULTURE FRANÇAISE

Elle recouvre la promotion des industries culturelles et audiovisuelles, la diffusion de la création contemporaine et l'organisation de débats d'idées sur les thèmes transversaux de nos sociétés ou liés à la mondialisation (démocratie, droits de l'homme, immigration, bioéthique, laïcité, etc.). Elle comprend aussi la valorisation et la diffusion de la création des pays du Sud et la promotion des échanges avec ces pays.

En 2013, ces actions seront mises en œuvre par le réseau culturel et par l'opérateur Institut Français dont les compétences s'étendent au-delà des échanges artistiques, aux domaines des idées, de la culture, des échanges et des savoirs. Le développement des technologies numériques et d'Internet constituent l'une des priorités pour 2013.

Les crédits sont regroupés dans une sous-action de l'action 2 « coopération culturelle et promotion du français ». Ils connaîtront en 2013 une baisse sensible :

- des dépenses de fonctionnement (43,33 millions d'euros) dont l'essentiel (42,02 millions d'euros) est constitué par la subvention pour charges de service public à l'Institut Français, le solde permet d'apporter un soutien logistique à l'organisation d'événements culturels ;

- des dépenses d'intervention (13,53 millions d'euros) qui comprennent : des bourses de stages ou d'études dans les domaines artistiques (1,47 million d'euros), des échanges d'expertises – ces crédits sont maintenus à leur niveau de 2012 – et des dotations aux EAF (5,44 millions d'euros) et aux autres moyens bilatéraux d'influence (4,20 millions d'euros) notamment les subventions à des associations professionnelles dans le domaine de l'audiovisuel (UNIFRANCE Film, TV France International, le Bureau export de la musique et Francophonie Diffusion). Ils permettent de renforcer par des actions ponctuelles la présence et la visibilité d'artistes français à l'étranger et le développement de partenariats. Ces dernières rubriques connaissent en 2013 des baisses de 5 à 6 %.

C. UN OPÉRATEUR EN TÊTE DE RÉSEAU

L'Institut Français créé par la loi du 27 juillet 2010 et constitué sous forme d'établissement public industriel et commercial est l'opérateur de cette politique.

Un contrat d'objectifs et de moyens a été signé avec l'Etat le 10 février 2012 qui définit quatre grands objectifs :

- Inscrire l'action culturelle extérieure dans les objectifs de notre politique étrangère ;
- Soutenir et développer l'action du réseau culturel dans le monde ;
- Développer des partenariats au profit d'une action plus cohérente et efficace ;
- Améliorer le pilotage et l'efficacité de la gestion des ressources.

A ces objectifs sont associées des prévisions de ressources budgétaires et des outils d'évaluation.

Saisie pour avis sur le rapport de notre collègue Gilbert Roger¹, votre commission a émis un certain nombre d'observations sur ce contrat, sur la méthodologie utilisée pour sa rédaction, sur le manque de hiérarchie et de priorités au sein des objectifs, sur le nombre insuffisant d'indicateurs et notamment d'indicateurs d'activité et sur le caractère peu pertinent de certains d'entre eux et enfin, sur « *le luxe de réserves* » avec lesquelles étaient présentés les engagements financiers de l'Etat de sorte « *qu'ils perdent toute signification* ». Cette remarque prend tout son sens à l'aune de la baisse de 7 % de la subvention pour charges de service public dans le projet de loi de finances pour 2013.

Parallèlement à son activité classique de soutien au réseau dans ses différentes missions (diffusion et coopération artistique, promotion du livre et de la pensée, promotion du patrimoine cinématographique, accueil des cultures

¹ Sénat – Bulletin des commissions du 11 décembre 2011 : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111212/etr.html#toc6>

étrangères en France), l'Institut Français s'est attaché à renouveler les modalités d'action de notre diplomatie culturelle et à renforcer nos leviers d'influence et de dialogue avec les sociétés civiles et les nouvelles élites.

L'Institut Français a, dès sa création, intégré la dimension numérique dans ses missions par la diffusion culturelle à l'international à travers Internet, la production de nouvelles formes d'expression culturelle et la modernisation du réseau culturel à l'étranger. Un plan « traduire numérique » est mis en place afin de développer des bases de données de livres traduits vers plusieurs langues. Ces outils numériques développés au profit du réseau sont des facteurs importants de mutualisation et d'économies d'échelles.

Il a créé la marque « Institut Français » étendue à l'ensemble du réseau public et diffusé sa charte graphique.

Il a également mis en place un programme de formation des agents du réseau dans ses deux composantes. En 2012, l'effort de formation devrait pouvoir bénéficier à 1 500 agents du réseau pour un budget de 1,4 million d'euros.

Il a signé ou initié une trentaine de conventions de partenariats avec les principaux opérateurs culturels français (Fondation Alliance Française, Unifrance Film, TV5 Monde, CIEP...) et européens (Goethe Institut, British Council).

L'Institut Français a renouvelé sa politique de mécénat. Il a créé un pôle Europe afin de répondre à des appels à propositions et à des appels d'offres européens et informer le réseau sur les financements européens. Il a également développé des conventions avec les collectivités locales. 24 conventions ont été signées en 2011 qui ont permis des cofinancements à hauteur de 2 millions d'euros en 2012.

D. L'EXPÉRIMENTATION

L'expérimentation du rattachement à l'Institut Français de douze postes¹ a été mise en œuvre, conformément à la loi du 27 juillet 2010. Après une première année consacrée notamment aux études juridiques, le rattachement effectif a eu lieu au 1^{er} janvier 2012. Un bilan doit être tiré en 2013 (deuxième rapport en mars 2013, rapport final avant le 31 octobre 2013) et une décision définitive sera prise sur l'opportunité et les modalités d'un éventuel rattachement. Le secrétaire général du ministère des affaires étrangères a été chargé d'animer un groupe de travail et de faire des recommandations et devrait rendre ses premières conclusions.

Ces postes constituent les services déconcentrés à l'étranger de l'établissement public. Les compétences et les crédits de ces postes correspondant aux missions culturelles, linguistiques et audiovisuelles ainsi

¹ *Cambodge, Chili, Danemark, Émirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Inde, Koweït, Royaume-Uni, Sénégal, Serbie, Singapour.*

qu'aux missions de coopération universitaire et scientifique¹ ont été transférés à l'opérateur. Des bureaux locaux de l'opérateur ont été mis en place soit à partir des EAF existants dans 8 pays concernés, soit par création *ex nihilo* (EAU, Ghana, Koweït, Singapour). Chaque bureau est dirigé par un directeur, ordonnateur secondaire de l'opérateur, qui, durant cette période d'expérimentation, conserve auprès de l'ambassadeur son rôle de COCAC. Les budgets sont intégrés à celui de l'opérateur et l'exécution confiée à des agents comptables secondaires. L'ambassadeur, dont l'autorité affirmée par la loi sur l'action de l'Institut Français à l'étranger a été précisée dans le cadre de l'expérimentation, préside le conseil d'orientation stratégique local. Le périmètre des missions est le même que celui des EAF fusionnés : culture, langue et attractivité. En revanche, l'opérateur n'étant pas compétent en matière de coopération universitaire et scientifique, les crédits « attractivité » restent gérés par le ministère qui en assure un suivi spécifique. L'Institut Français a signé une convention avec Campus France pour la gestion des bourses.

Vos rapporteurs ont eu l'occasion, par des entretiens avec l'Institut Français, la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats et par un déplacement dans un poste expérimentateur à Belgrade, de vérifier les conditions de mise en place de cette expérimentation et de son déroulement. Ce travail qui sera achevé d'ici la fin de l'année n'avait pas pour objectif de se prononcer sur l'opportunité du rattachement mais sur les outils dont disposeront les pouvoirs publics au terme de l'expérimentation pour décider du rattachement de l'ensemble des instituts locaux à l'opérateur ou, au contraire, l'abandon de ce projet. Après une phase de préparation complexe menée rapidement et quelques incidents dans la mise en place des outils de gestion budgétaires et comptables, on peut considérer, à travers les premiers éléments recueillis au printemps dernier, que l'expérimentation a démarré dans des conditions convenables. Elle ne couvre cependant pas, pour des raisons pratiques, notamment liées à son caractère réversible - mais qui peuvent fausser quelque peu l'appréciation finale - certains aspects qui pourraient s'avérer déterminants comme le rattachement des personnels expatriés, ce qui aura un coût en termes de charges sociales, la place qui sera finalement réservée au directeur-COCAC qui actuellement cumule ces fonctions, l'affectation de certains agents qui exercent des missions dans et en dehors du champ de compétence de l'opérateur, les éventuelles conséquences du rattachement de certaines activités à un EPIC au regard du droit fiscal local. Ces aspects devront être traités de façon objective et transparente dans l'évaluation. Il sera important de mettre en perspective le potentiel de professionnalisation, d'animation, voire de mutualisation par une synergie entre les postes dans une même zone géographique, et développer en termes d'efficacité professionnelle, ce qui peut représenter une imbrication plus grande entre l'opérateur déjà impliqué dans la formation des personnels et le

¹ L'Inde et le Royaume-Uni où les postes sont dotés d'un service autonome pour la science et la technologie font exception.

réseau. Compte tenu de sa durée, l'expérimentation n'aura pu qu'effleurer ces aspects. De ce point de vue, la méthodologie qui sera utilisée pour le recueil des retours d'expérience doit être conçue avec des spécialistes.

E. UNE ÉQUATION BUDGÉTAIRE 2013 INSOLVABLE

La dotation à l'Institut Français (43,38 millions d'euros) est réduite de 5,2 millions d'euros :

- 4,7 millions d'euros, s'agissant de la subvention au titre du programme 185 qui passe de 46,76 millions d'euros dans la loi de finances pour 2012 à 42,02 millions d'euros ;

- 0,52 million d'euros au titre de l'action 6 « *action culturelle internationale* » du programme 224 « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » piloté par le ministère de la culture et de la communication, 1,36 million d'euros contre 1,88 million d'euros en 2012 (- 27,6 %).

Au total, le montant des ressources apportées par l'État s'élèvera à 43,38 millions d'euros en 2013 contre 48,18 millions d'euros en 2012, soit une attrition de 10 %.

Au titre du programme 185, la baisse de 4,7 millions d'euros de la subvention provient pour partie du retraitement en 2013 des crédits destinés initialement au poste en Syrie, retiré du champ de l'expérimentation en raison du contexte local (-1,6 million d'euros). En conséquence, l'impact global sur les ressources budgétaires de l'Institut en provenance de ce programme sera, en application des mesures d'économies dans le cadre du redressement des finances publiques, de -7 %, il sera de fait un peu plus élevé (-7,7 %) si l'on tient compte de la baisse des crédits apportés par le ministère de la culture.

Si l'on retire de cette enveloppe les crédits destinés aux postes de l'expérimentation, c'est une dotation de 32,1 millions d'euros qui pourra être inscrite au budget de l'établissement. L'engagement de l'État au titre du contrat d'objectifs et de moyens signé le 10 février dernier n'est pas respecté pour la deuxième année consécutive (en 2012, la dotation s'est vu imposée une mesure de régulation à hauteur de 10 %).

	2011	2012	2013
Engagements inscrits au COM	37,61 M€	37,06 M€	36,50 M€
Dotations	37,61 M€	33,30 M€	32,10 M€

L'opérateur voit également son plafond d'emplois réduit de 197 à 183, soit une diminution de son effectif, effet « Syrie » (- 6 ETP) exclu, de 8 ETP. Cette situation ne devrait pas entraîner mécaniquement en 2013 de suppressions de postes dans la mesure où l'effectif réel de l'établissement

n'avait pas atteint le plafond autorisé, mais elle n'est que la contrepartie de la diminution de la subvention qu'il faudra bien assumer en diminuant les dépenses. La mobilité entre les postes et l'opérateur devrait éviter de procéder par des licenciements.

Cette situation est préoccupante car elle est le premier volet de la mise en œuvre du triennum 2013-2015 qui prévoit une réduction de 4 % par an sur les exercices 2014 et 2015. Elle est inquiétante compte tenu de la structure des ressources de l'opérateur, les dotations budgétaires représentant les trois quarts de ses produits.

Pour compenser cette perte de ressources de 5,2 millions d'euros, il faudrait que l'Institut français soit en mesure de faire progresser ses ressources propres (15,5 millions d'euros en 2012) de près d'un tiers. Or plus de la moitié de ses ressources sont dégagées par les postes expérimentateurs (7,9 millions d'euros) au titre notamment des cours de langue et l'autre partie correspond à des recettes de partenariat. L'ensemble de ces ressources sont donc la contrepartie de prestations de services et donc de charges pour les réaliser. Les recettes de mécénat ne dépasseront pas 1,4 million d'euros en 2012 pour une prévision de 2,7 millions d'euros en raison du contexte économiquement peu favorable pour les entreprises. En outre, la baisse des activités et de la programmation ne pourra qu'avoir un effet négatif sur ses ressources propres.

De fait, sauf à accepter un résultat déficitaire en fin d'exercice (le budget prévisionnel pour 2012 prévoyait déjà un résultat déficitaire de 1,8 million d'euros financé par un prélèvement sur le fond de roulement), **c'est à une réduction de ses activités que va se trouver contraint l'opérateur.**

Vos rapporteurs regrettent vivement cette situation qui conduit à restreindre de façon drastique les moyens d'un opérateur en phase de montée en puissance et risque, en conséquence, de compromettre de façon irréversible le développement de ses activités.

Cette situation appelle clairement une révision de son contrat d'objectifs et de moyens pour redéfinir en conséquence les objectifs. Comme le déclarait notre collègue Gilbert Roger dans son rapport sur l'avis de votre commission: *« L'essence d'un contrat d'objectifs et de moyens, c'est qu'en contrepartie des engagements de l'opérateur, l'État lui garantit pour plusieurs années un niveau de ressources réalistes pour remplir ces objectifs. Chacun comprendra que la loi de finances s'impose, chacun comprendra également que l'opérateur ne pourra à défaut des ressources annoncées tenir ses objectifs. Or, on lui demande d'accepter les réserves sur le financement et en contrepartie d'atteindre les objectifs définis dans le contrat ! ».*

Le conseil d'orientation stratégique du 17 octobre 2012 a ébauché des pistes, mais il reste encore très difficile pour le ministère de définir de véritables priorités géographiques, et des objectifs restreints pour lesquels il sollicite l'intervention de l'opérateur.

IV. LA POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ : UN SECTEUR SAUVEGARDE

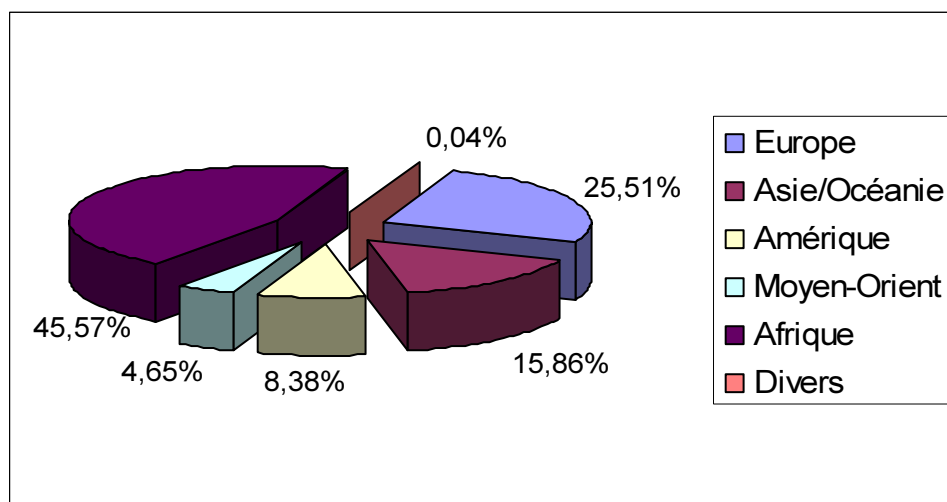
A. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ

1. Les étudiants étrangers en France

Selon les statistiques du ministère des affaires étrangères, 229 570 étudiants étrangers sont inscrits dans les universités en France. Ils étaient 228 294 en 2010-2011 (+0,56 %) et 159 762 il y a dix ans. Ils représentent aujourd'hui 15,3 % des 1 499 651 étudiants inscrits dans les universités françaises. Si l'on ajoute les étudiants inscrits dans les autres établissements de l'enseignement supérieur, on atteint le chiffre de 288 544 contre 284 659 en 2010-2011 (+1,3 %) et une augmentation plus de 65 % en dix ans. La population étudiante étrangère représente 12,3 % des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur français.

La répartition par région d'origine fait apparaître que l'Afrique reste la première région d'origine des étudiants étrangers avec 45,6 %. L'Europe occupe la seconde place avec 25,5 % mais le flux des étudiants Erasmus restant inscrits dans leurs établissements d'origine contribue à minorer ces statistiques. On assiste à un certain rééquilibrage de la part de l'Afrique ayant été supérieur à 50 % il y a 5 ans.

Répartition des étudiants de nationalité étrangère inscrits dans les universités françaises		
2011-2012		
Zones géographiques	2011-2012	
	Inscrits	en %
Europe	58 552	25,51%
Asie/Océanie	36 413	15,86%
Amérique	19 227	8,38%
Moyen-Orient	10 675	4,65%
Afrique	104 607	45,57%
Divers	96	0,04%
Total	229 570	100,00%



La répartition des étudiants étrangers par cycle d'études fait apparaître une proportion plus importante en doctorat qu'en master ou en licence.

	2011-2012		
	Français	Étrangers	% étrangers / total
L	789 197	99 899	11,2%
M	442 057	102 041	18,7%
D	38 827	27 630	41,5%
TOTAL	1 270 081	229 570	15,3%

Source : MESR

La répartition par discipline montre que les sciences sont choisies par 28 % d'entre eux, suivies par les lettres (19 %), l'administration-économie gestion (19 %), les sciences humaines et sociales (13 %) et le droit (12 %).

2. La concurrence internationale

Selon les données de l'UNESCO, la mobilité étudiante internationale s'est accrue depuis 2005 de plus de 30 % avec 3 324 871 étudiants en 2009. Les projections pour 2025 tablent sur un nombre d'étudiants en mobilité à l'étranger de 7 millions. Le marché de la formation universitaire à l'étranger est donc en plein développement et il est devenu très concurrentiel.

Aujourd'hui 8 pays concentrent près de 70 % des étudiants en mobilité internationale. Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la France et l'Allemagne restent les premiers pays d'accueil mais leur part relative est en régression avec l'arrivée de nouveaux entrants (Japon, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud, Malaisie, Chine). La France était en 2009 la 4^{ème} destination choisie par les étudiants en mobilité derrière les États-Unis

(660 581 étudiants), le Royaume-Uni (368 968) et l'Australie (257 637). Sa progression récente laisse croire qu'elle serait aujourd'hui à la 3^{ème} place. Elle est la deuxième destination des étudiants en échange Erasmus derrière l'Espagne.

3. Objectifs

Dans ce contexte, la politique d'attractivité de qualité à l'attention des élites étrangères mise en œuvre par le ministère des affaires étrangères, en collaboration avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, tend à promouvoir la mobilité des étudiants dans des disciplines prioritaires (sciences, économie, droit) à des niveaux master et doctorat et de rééquilibrer les flux en faveur de la France.

Cette politique repose sur une politique de promotion des études en France à travers le réseau culturel, mais aussi sur l'allocation de bourses. Elle suppose également que l'accueil des étudiants étrangers soit favorisé, et non découragé par des restrictions en matière de délivrance de titre de séjour. Vos rapporteurs ne peuvent se réjouir de ce point de vue de l'abrogation de la circulaire Guéant du 31 mai 2011 relative à la maîtrise de l'immigration professionnelle.

4. Le système des bourses

Comme il a été rappelé, la politique de bourses donne la priorité à l'excellence académique des étudiants (master-doctorat) et à certaines filières : sciences et sciences de l'ingénieur, économie-gestion-management, droit et sciences politiques.

Le renforcement de la sélectivité des procédures de recrutement est recherché, de même que des logiques de partenariat débouchant sur des cofinancements. L'attribution doit se faire sur des critères lisibles par des jurys constitués majoritairement d'universitaires des deux pays. Le développement de la communication en direction des futurs boursiers et des partenaires locaux, comme la systématisation du suivi des réseaux d'anciens étudiants et boursiers, sont recherchés. La politique vise aussi à accueillir plus d'étudiants issus des pays émergents.

Plusieurs dispositifs s'articulent dans le cadre de cette politique :

- un dispositif d'allocation par les postes diplomatiques ;
- un dispositif de bourses d'excellence mis en œuvre par l'administration centrale dans le cadre des programmes « Eiffel » et « Quai d'Orsay-entreprises » cofinancé par le secteur privé français. Ces programmes visent l'élite des étudiants étrangers afin de former dans l'enseignement supérieur français les futurs décideurs ;
- des programmes de bourses cofinancées localement ;

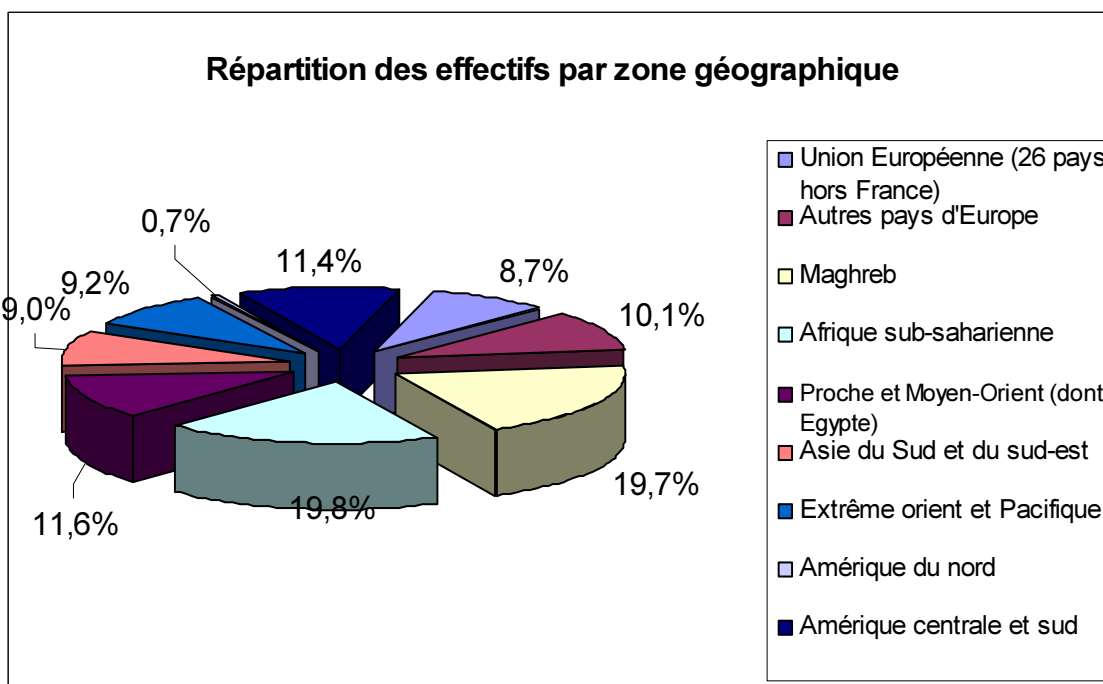
- les bourses « Major » gérées par l'AEFE qui permettent aux anciens élèves des lycées français à l'étranger de poursuivre leurs études supérieures en France au-delà du 1^{er} cycle universitaire ;

- le programme de l'Université franco-allemande (UFA) cofinancé à parts égales par la France et l'Allemagne.

En 2011, le nombre total de bourses du Gouvernement français s'élève à 14 687. Ce nombre est en baisse sensible depuis une dizaine d'années (22 437 en 2002). Le nombre de mensualités versées s'établit à 76 465 alors qu'il était de 93 000 en 2005. La durée moyenne de mois par boursier a progressé et dépasse désormais 5 mois. Les crédits affectés n'ont cessé de diminuer 105 millions d'euros en 2005, 95 millions d'euros de 2007 à 2009, 75 millions d'euros en 2011. La France peine donc à maintenir sa politique en la matière.

La répartition par région d'origine :

Bourses du Gouvernement français en 2011		
Régions/Effectifs	2011	
	Effectif	%
Union Européenne (26 pays hors France)	1 271	8,7%
Autres pays d'Europe	1 484	10,1%
Maghreb	2 897	19,7%
Afrique sub-saharienne	2 906	19,8%
Proche et Moyen-Orient (dont Égypte)	1 697	11,6%
Asie du Sud et du sud-est	1 317	9,0%
Extrême orient et Pacifique	1 345	9,2%
Amérique du nord	97	0,7%
Amérique centrale et sud	1 673	11,4%
TOTAL	14 687	100



Les étudiants originaires du continent africain ne représentent plus que 39,5 % des boursiers (46,3 % en 2000) ; la part des Européens reste stable (18,8 %) mais cette part modeste s'explique par la montée en puissance des systèmes de bourses sur fonds communautaires au premier rang desquels Erasmus. Le continent asiatique (18,2 % contre 13,8 % en 2000) progresse, ce qui est conforme à l'action menée en direction des émergents, comme le Proche-Moyen Orient et le continent américain.

Les orientations suivies en matière de disciplines sont respectées : les étudiants en sciences et sciences de l'ingénieur représentent 36 % des boursiers, ceux en administration-économie-gestion 20 %, les étudiants en droit et sciences politiques 6 %.

Une réforme est en cours de préparation pour simplifier le système des bourses : consolidation de leur assise juridique, définition de nouvelles règles relatives aux prestations accordées, rationalisation des prestations actuelles aux procédures complexes et aux coûts de gestion importants, afin de revaloriser le montant de l'allocation perçue par le boursier. Le nouveau dispositif devra permettre une importante simplification des procédures de traitement des dossiers par l'opérateur et une plus grande visibilité pour les postes diplomatiques prescripteurs. La réforme devrait être effectuée à coût constant et préserver le volume des bourses. La mise en œuvre de la réforme pour la rentrée universitaire 2013 est visée.

5. Un opérateur réorganisé : Campus France

a) Une organisation nouvelle

Comme prévu par la loi du 27 juillet 2010, Campus France a été créé sous forme d'établissement public industriel et commercial. Son modèle économique et son organisation ont fait l'objet d'études approfondies qui ont retardé sa mise en place. Celle-ci est effective depuis le 1^{er} mai 2012 avec la dissolution du GIP Campus France et de l'association Egide. Le transfert des bourses gérées par le Centre national des œuvres universitaires et scolaires a eu lieu le 1^{er} septembre afin d'éviter un double guichet pour la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers en France. L'établissement est placé sous la tutelle conjointe des ministères des affaires étrangères d'une part, de l'enseignement supérieur et de la recherche d'autre part. Un contrat d'objectifs et de moyens est en préparation.

Il permet la mise en place d'une chaîne d'accueil des étudiants étrangers allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à la gestion par un guichet unique de la mobilité et de l'accueil des étudiants étrangers. Il permet à la France de disposer, comme ses concurrents allemands et britanniques avec le DAAD et le British Council, d'un véritable opérateur.

La reprise des conventions de gestion des bourses des gouvernements étrangers gérées par le CNOUS s'est dans l'ensemble bien déroulée. A ce jour, seules 8 conventions normalement actives en 2012 n'ont pas pu être reprises. Elles concernent 785 boursiers. 3 de ces conventions couvrant 763 boursiers étaient conclues avec les gouvernements de la Libye et de la Syrie pour lesquels des difficultés subsistent en raison de la situation politique. Compte tenu de la situation particulière de la Syrie, le ministère prend en charge la couverture sociale pour les boursiers actuellement en France.

b) Promoteur en relation avec le réseau culturel français à l'étranger dans toutes ses composantes et le réseau en France des universités et des grandes écoles

Pour mener à bien son action, l'établissement s'appuie sur le réseau des Espaces Campus France, placés dans chaque pays, sous l'autorité de l'ambassadeur. Ces Espaces, intégrés au réseau diplomatique et culturel, sont constitués de plus de 300 personnes dans 182 Espaces et 110 pays. Ils organisent, avec le soutien de l'établissement, des actions de promotion. En outre, la création de CEF « Centres pour les études en France » intégrés aux Espaces dans 31 pays a accru la capacité de la France à attirer les meilleurs étudiants par la dématérialisation des procédures d'inscription.

Le passage du statut du GIP, dans les instances duquel tous les partenaires sont représentés, au statut d'EPIC doté d'un conseil d'administration restreint qui était source d'inquiétude au sein du réseau des universités et des grandes écoles, a été pallié par la constitution d'un « forum Campus France » qui, outre la diffusion de l'information, ouvre, par des

travaux en atelier, des perspectives en matière de formation des agents des services de relations internationales des universités ou d'amélioration des procédures. Cette culture du réseau est particulièrement importante à un moment où les prestations attendues de Campus France, notamment par les gouvernements ou institutions étrangères, vont au-delà de la simple gestion administrative et financière des bourses, et s'élargissent au placement des étudiants dans les établissements en fonction de leur profil et au compte-rendu de suivi de leurs activités.

c) Gestionnaire des bourses pour le compte du Gouvernement français

L'attribution des bourses reste de la compétence du réseau ou de l'administration centrale. La mission de Campus France consiste à prendre en charge l'étudiant à son arrivée et à lui verser en temps utile la bourse qui lui a été allouée. En fait, il s'agit d'un ensemble de prestations qui vont du logement, à la restauration, aux droits d'inscriptions, aux prestations sociales, à certains frais de séjour, d'équipement et de déplacement...ce qui rend la gestion assez complexe. En contrepartie, Campus France reçoit une rémunération pour frais de gestion.

d) Prestataire pour les bourses dites des Gouvernements étrangers

Outre, la gestion des bourses du Gouvernement français ou le l'AEFE, une grande part de l'activité de Campus France consiste à gérer les bourses dites « des Gouvernements étrangers » qui sont en réalité mises en place par des institutions de nature diverse : Etat, collectivités locales, universités, fondations françaises ou étrangères... chacune représentant un cas particulier. Ces bourses représentent aujourd'hui entre un quart et un tiers des fonds gérés par l'établissement (40 millions d'euros sur 150 millions d'euros).

La présence d'un opérateur identifié et performant, travaillant sur toute la chaîne, du poste diplomatique à l'étranger aux universités d'accueil, est un atout pour l'attractivité de l'enseignement supérieur français, puisqu'il permet de proposer à des bailleurs étrangers une prestation de qualité, adaptée à leur besoin et enrichie de prestations de conseil, de placement des étudiants auprès des établissements, de suivi. Elle évite aux bailleurs un travail de mise en relation complexe dans un pays et dans un système dont ils connaissent mal les arcanes. Comme le déclarait M. Antoine Grassin, directeur général, entendu par vos rapporteurs, « *Campus France apparaît comme un opérateur crédible, comme un point d'entrée vers notre système universitaire* ».

Le développement de ces prestations répond à un besoin reconnu comme en témoignent les récentes conventions conclues par la France avec le Brésil qui, dans le cadre de son programme « Science sans frontière » a prévu de former d'ici 4 ans 10 000 étudiants brésiliens en France au niveau Licence générale et professionnelle, Master 1 et Doctorat, dans les domaines des sciences exactes, sciences de l'ingénieur, environnement et industries culturelles, mais aussi avec la Libye pour la formation de 300 assistants de

français langue étrangère, la région irakienne du Kurdistan pour la formation de cadre de sa fonction publique, du Pérou...

Il constitue un marché prometteur : « à côté des pays de traditions établies dans le domaine universitaire qui agissent par souci de diversification, comme certains pays du Golfe qui envoyaient la totalité de leurs étudiants dans les systèmes anglo-saxons, la plupart aux États-Unis, apparaissent des pays émergents qui utilisent une partie de la rente procurée par les cours élevés des matières premières de leur sous-sol comme un investissement dans la formation de leurs futures élites. La France est attractive, elle figure dans le top 5 des pays qui accueillent des étudiants étrangers. Ces pays cherchent un opérateur pour les aider à placer les étudiants dans les établissements, c'est la mission de Campus France et c'est un atout car peu de pays ont un seul opérateur ».

Ces activités nouvelles, outre qu'elles répondent à l'objectif d'attractivité, sont en mesure de pallier les insuffisances de notre politique en lui permettant de se concentrer sur des cibles plus précises et d'être plus sélective. Elle permet en outre à l'établissement de se procurer des ressources propres pour financer ses activités grâce aux frais de gestion qu'il facture. Campus France développe son offre et prospecte de façon active ces institutions susceptibles de mettre en place des partenariats.

e) Le fonctionnement de l'opérateur

Si la subvention de fonctionnement de Campus France est stabilisée en euros courants en 2013 à hauteur de 1,82 million d'euros afin d'assurer le bon déroulement de sa mise en place, l'opérateur bénéficie d'un transfert¹ de 2,40 millions d'euros destinés à financer la reprise des activités internationales du CNOUS ; Cette subvention couvrira la rémunération de 25 ETP (1,47 million d'euros) ainsi qu'une part du fonctionnement de l'établissement pour les activités transférés (0,92 million d'euros). Le montant global de la subvention de Campus France en 2013 sera donc de 4,22 millions d'euros et le plafond d'emplois de l'opérateur s'établira à 243 ETP sous plafond et de 43 ETP hors plafond (financés par les ressources propres de l'EPIC).

Cette subvention pour charges de service public est complétée par l'allocation de 1,9 million d'euros du programme 15 « formations supérieures et recherche universitaire ».

6. Les moyens affectés à cette politique en 2013

Outre la subvention de fonctionnement à Campus France et une partie non identifiable de la dotation aux EAF et aux alliances françaises, les moyens de la politique d'attractivité sont essentiellement des crédits d'intervention destinés aux financements des bourses.

¹ En provenance du programme 231 « vie étudiante » de la mission « recherche et enseignement supérieur »

Bourses du gouvernement français (en euros)			
P 185 « diplomatie culturelle et d'influence »	Action 02 « Coopération culturelle et promotion du français »	Bourses et échanges d'expertise	4 123 988
	Action 03 « Enjeux globaux »		
	Action 04 « Attractivité et recherche »	Bourses	66 394 444
P 209 « solidarité à l'égard des pays en développement »	Action 02 « coopération bilatérale »	Bourses et échanges d'expertise	9 966 727 <i>(pour partie)</i>

Les crédits consacrés aux bourses du programme 185, mis en œuvre dans le secteur de l'attractivité et de la recherche, des enjeux globaux, de la coopération culturelle et de la promotion du français, sont maintenus sur la période 2013-2015.

Les crédits dédiés aux bourses mises en œuvre dans le secteur gouvernance sur le programme 209 diminuent de 7 % en 2013.

Les autres rubriques budgétaires permettant de mettre en œuvre des programmes spécifiques de bourses sont en diminution : les autres moyens bilatéraux d'influence (programme de bourses cofinancées : -5 %) et la subvention pour charges de service public à l'Institut Français (bourses mises en œuvre par les postes expérimentateurs (- 7 % en 2013).

La sous-action « attractivité et enseignement supérieur » stricto sensu, et mis à part la subvention de fonctionnement à Campus France, est dotée de 67,6 millions d'euros en dépenses d'intervention. Il s'agit essentiellement des bourses (55,88 millions d'euros) en légère hausse de 1 % par rapport à 2012. Les crédits pour les échanges d'expertise progressent de 2 % (2,09 millions d'euros). Les autres dotations aux EAF et aux établissements de recherche (2,37 millions d'euros) et destinés aux autres moyens bilatéraux (7,26 millions d'euros) diminuent respectivement de 6 % et 4 %.

Vos rapporteurs se réjouissent du maintien de l'essentiel des crédits destinés aux bourses du Gouvernement français, élément important de notre politique d'attractivité et de la subvention de fonctionnement à Campus France en phase de montée en puissance. Ils comptent beaucoup sur le dynamisme de cet établissement et sur la cohérence de ses actions pour développer un pan important de notre politique d'attractivité par la gestion intelligente et enrichie des bourses des gouvernements étrangers et autres organismes. De ce point de vue, Campus France constitue pour ces acteurs un portail d'accès à une offre de qualité mais souvent complexe et pour les établissements de l'enseignement supérieur un partenaire de premier ordre de leur ouverture sur l'international.

B. INFLUENCE EN MATIÈRE SCIENTIFIQUE ET UNIVERSITAIRE : DE BELLES AMBITIONS AUX MOYENS LIMITÉS

1. Les objectifs poursuivis

La recherche de partenariats scientifiques de haut niveau et les échanges d'expertise dans ce domaine constituent un axe stratégique de notre diplomatie culturelle et d'influence. L'objectif est d'intégrer les laboratoires français dans les réseaux en pointe dans certains domaines : sciences du vivant, sciences et technologies de l'information et de la communication, nanotechnologies, sciences de la terre et de l'environnement. L'association des entreprises et des pôles de compétitivité aux actions conduites, sur le modèle des partenariats noués aux États-Unis et en Inde, est incluse dans cette politique.

Les échanges comprennent à la fois des missions d'experts intervenant dans les pays étrangers et des invitations dans le cadre de conférences et de séminaires. L'organisation de ces missions et la gestion de l'accueil et du séjour en France des invités sont confiées à Campus France.

Ils comprennent également des outils comme des bourses, et des programmes d'échanges scientifiques notamment à travers les partenariats Hubert Curien destinés à faciliter la mobilité des jeunes chercheurs. Ces programmes dont la gestion est confiée à Campus France favorisent la formation à la recherche. Les participations des doctorants et post-doctorants à des équipes de recherche constituent un critère déterminant dans la sélection des projets.

Cette politique supporte également par des dotations pour opérations 27 centres de recherche qui conduisent des projets de recherche correspondant à des thématiques et enjeux d'actualité dans le domaine des sciences humaines et sociales. Ces établissements, les Instituts français de recherche à l'étranger placés sous la double tutelle des affaires étrangères et du CNRS, sont impliqués dans la formation des jeunes chercheurs français. La production de travaux de recherche en sciences humaines et sociales est leur première mission, ils contribuent également à la compréhension des enjeux régionaux et globaux. Ils sont pour un grand nombre situés dans des pays à enjeux, un quart d'entre eux dans le monde arabo-musulman.

2. Les crédits inscrits au budget 2013

Si les bourses (6,14 millions d'euros), les échanges d'expertise (2,25 millions d'euros), les programmes d'échanges scientifiques (6,79 millions d'euros) voient leurs crédits stabilisés, les autres postes sont en diminution de 6 à 7 %. Il en va ainsi des dotations pour opérations aux établissements de recherche (1,85 million d'euros) ou des autres moyens

bilatéraux d'influence qui financent des partenariats locaux et des échanges scientifiques (11,32 millions d'euros).

Un crédit de 5,49 millions d'euros représente la dotation de fonctionnement aux Instituts français de recherche et d'enseignement (IFRE) (- 4 %).

V. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A L'ÉTRANGER : UN SECTEUR PROTÉGÉ

L'enseignement français à l'étranger est l'un des instruments majeurs de la présence et de l'influence de la France dans le monde, de la promotion de la langue française et de la francophonie, d'une part parce qu'il soutient la croissance et la cohésion de notre communauté expatriée en lui proposant, à travers un service public, une offre scolaire de qualité, d'autre part parce que cette offre est ouverte aux nationaux des pays d'accueil et aux tiers résidant dans ces pays, qui y voient non seulement une possibilité de recevoir un enseignement primaire et secondaire de qualité mais une porte d'accès à l'enseignement supérieur français. Il permet donc de participer à la formation de nombreuses élites étrangères et participe à notre politique d'attractivité.

Il n'est pas étonnant que 56 % du programme 185 soit consacré au financement de ses activités (425 millions d'euros), auquel il conviendra d'ajouter 110,3 millions d'euros au titre du programme pour faciliter par l'attribution de bourses l'accès des familles françaises à ces établissements.

Ce réseau est le premier réseau scolaire étranger dans le monde, avec 485 établissements accueillant 306 000 élèves dont 192 000 étrangers et 114 000 Français. Il connaît un développement régulier de plus de 5 % en moyenne annuelle depuis 5 ans.

A. UN RÉSEAU DYNAMIQUE ET ATTRACTIF

1. Les missions de l'Agence

L'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger, créée en 1990 sous la forme d'un établissement public administratif, « a pour objet d'assurer les missions de service public relatives à l'éducation en faveur des enfants français résidant à l'étranger, de leur accorder des bourses scolaires et de contribuer au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers, ainsi qu'au rayonnement de la langue et de la culture françaises notamment par l'accueil d'élèves étrangers ».

Elle est l'opérateur pivot dans le dispositif d'enseignement à programme français à l'étranger. En juin 2012, ce dispositif, présent dans 130 pays, compte 485 établissements scolaires français homologués. Sur ces 485 établissements, l'AEFE gère directement 75 d'entre eux dits

« établissement en gestion directe » (EGD), et a passé des conventions avec 159 autres établissements dits « conventionnés ». Les premiers sont des services déconcentrés de l'Agence, les seconds des entités juridiquement distinctes avec lesquelles celle-ci entretient des liens contractuels. Ces 234 établissements, conventionnés et en gestion directe, constituent le réseau proprement dit de l'AEFE. Ils perçoivent des subventions versées par l'Agence qui assure également la rémunération des personnels titulaires détachés grâce à la subvention allouée par l'État.

A la demande de l'État, l'AEFE a renforcé son rôle en matière d'animation du réseau des établissements homologués en signant des accords avec la quasi-totalité des établissements qui ne sont ni en gestion directe, ni sous convention, soit 251 établissements. L'appui du MAE apporté aux établissements couvre principalement le financement de personnels titulaires, l'attribution de bourses, ainsi que la formation continue des enseignants (les crédits correspondant qui sont inscrits au programme 151 ne font pas l'objet de commentaires dans le présent rapport).

L'AEFE affecte aux établissements les personnels enseignants et de direction, et, selon les cas, peut attribuer aux établissements des subventions de fonctionnement, d'équipement et d'investissement sur le modèle de ce que font les collectivités territoriales ou le ministère de l'éducation nationale en fonction de la nature des établissements.

L'Agence intervient auprès des établissements homologués, pour des actions de formation pédagogique, des inspections, la participation à des événements fédérateurs du réseau, etc. Ces actions permettent le maintien d'un fonctionnement pédagogique reconnu conforme aux programmes et standards du ministère français de l'éducation nationale par le processus d'homologation. Des subventions sont par ailleurs accordées ponctuellement à certains établissements homologués au titre du fonctionnement général, d'actions pédagogiques pilotes ou d'action de formation continue.

2. L'importance du réseau des établissements

Dans l'ensemble, le périmètre du réseau varie peu et se développe sur tous les continents. Sa croissance est surtout le fait du rattachement d'établissements par homologation alors que le nombre des établissements en gestion directe ou conventionnés diminue.

Répartition des établissements et évolution par zone géographique et par statut			
<i>Source : CDIS/Actuate,- MAGE Enquête de rentrée</i>			
		2008/2009	2012/2013
Afrique	Gestion directe	43	42
	Conventionné	53	48
	Homologation simple	66	80
	Total	162	170
Amérique	Gestion directe	1	1
	Conventionné	35	35
	Homologation simple	47	51
	Total	83	87
Asie Océanie	Gestion directe	6	5
	Conventionné	39	34
	Homologation simple	50	65
	Total	95	104
Europe	Gestion directe	27	27
	Conventionné	39	39
	Homologation simple	47	54
	Total	113	120
Réseau	Gestion directe	77	75
	Conventionné	166	156
	Homologation simple	210	250
Total général		453	481

3. Une population scolarisée en forte progression

Le réseau scolaire français à l'étranger scolarise dans sa totalité 306 475 élèves (en hausse de 8,9 % par rapport à l'année précédente) avec une part d'élèves étrangers qui représentent 62,6 % des effectifs.

Le réseau de l'AEFE, qui comprend les 234 établissements EGD et conventionnés, scolarise 181 470 élèves (en progression de 2,3 % par rapport à 2011) dont 49 % des Français, 40 % de nationaux et 11 % d'étrangers tiers.

Le nombre d'enfants scolarisés est en forte croissance, et dans tous les cycles.

Évolution des effectifs des élèves français et étrangers depuis 2007 par continent				
<i>Source : CDIS/AEFE – Actuate, Enquête de rentrée</i>				
		2007/2008	2011/2012	Évolution 2007/2012 en %
Afrique	Français	32 572	38 825	19,2
	Nationaux	40 573	56 565	39,4
	Étrangers Tiers	9 401	11 580	23,2
	Total	82 546	106 970	29,6
Amérique	Français	15 227	17 397	14,3
	Nationaux	25 127	27 660	10,1
	Étrangers Tiers	4 041	4 426	9,5
	Total	44 395	49 483	11,46
Asie Océanie	Français	17 467	23 115	32,3
	Nationaux	41 276	47 580	15,3
	Étrangers Tiers	9 507	13 216	39,0
	Total	68 430	83 911	22,6
Europe	Français	30 151	35 218	16,8
	Nationaux	21 320	23 874	12,0
	Étrangers Tiers	6 650	7 019	5,5
	Total	58 121	66 111	13,7
Total général		253 492	306 475	20,9

Évolution des effectifs des élèves français et étrangers depuis 2007 par cycle			
<i>Source : CDIS/AEFE – Actuate, Enquête de rentrée</i>			
	2007/2008	2011/2012	Évolution 2007/2012 en %
Maternelle	46 879	58 717	25,3
Élémentaire	97 363	116 117	19,3
Collège	68 003	80 298	18,1
Lycée	40 913	50 934	24,5
Post-Bac	334	409	22,4
Total général	253 492	306 475	20,9

Les familles françaises dont les enfants sont inscrits dans ces établissements peuvent bénéficier d'une aide à la scolarité. L'évolution du système d'aide marqué en 2012 par la suppression dès la rentrée 2012 du dispositif de « prise en charge » et la consolidation de la politique des bourses font l'objet d'une analyse dans le rapport de nos collègues et sur le programme 151. Le programme 151 regroupe les dépenses d'aide à la scolarité. Les charges de fonctionnement des services chargés d'instruire les dossiers d'aide sont supportées par le programme 185.

4. Une politique de bourses

Les bourses « Major » gérées par l'AEFE permettent aux anciens élèves étrangers des lycées français à l'étranger de poursuivre leurs études supérieures en France au-delà du 1^{er} cycle universitaire. La part de la

subvention consacrée à ces bourses sera de l'ordre de 3,6 millions d'euros en 2013.

B. À LA RECHERCHE DE MOYENS POUR SON DÉVELOPPEMENT

Pour satisfaire une demande de scolarisation en hausse dans son réseau, l'AEFE est confrontée à plusieurs défis : la gestion du parc immobilier de ses établissements en gestion directe, le recrutement et l'affectation des professeurs, et le financement de son activité.

1. La politique immobilière

Compte tenu de la demande croissante des familles, la problématique immobilière est une contrainte forte pour le développement de l'enseignement français à l'étranger.

Les opérations immobilières de l'AEFE concernent les établissements en gestion directe (EGD) dont l'Agence assure la maîtrise d'ouvrage. La programmation pluriannuelle immobilière cumulée de l'Agence depuis 2006 s'élève à 230 millions d'euros dont 143 millions d'euros à la charge des services centraux et 87 millions d'euros à la charge des EGD. La mise en œuvre de cette programmation pour les services centraux a représenté pour l'année 2011 un montant de 15 millions d'euros de dépenses et génère une prévision de dépenses pour 2012 de l'ordre de 41 millions d'euros.

Le financement des opérations est assuré de la façon suivante :

- par prélèvement sur le fonds de réserve de l'établissement concerné ;
- par une aide de l'AEFE prélevée sur ses fonds propres ;
- par recours à des avances de France Trésor¹ sur autorisation annuelle.

Si l'Agence n'est plus autorisée à contracter des emprunts bancaires d'une durée supérieure à un an, elle peut recourir à des avances de l'Agence France Trésor, pour un montant de 12,5 millions d'euros en 2013². Ces avances sont servies à un taux d'intérêt réduit mais elles ne sont consenties que pour une période de huit ans, ce qui n'est pas en adéquation avec les durées habituelles d'amortissement et de remboursement des acquisitions immobilières et des gros travaux. En conséquence, la charge de l'annuité de remboursement pour les établissements peut être importante.

¹ La loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 interdit aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) le recours à l'emprunt sur une durée de plus d'un an. Elle a mis un terme à la possibilité qu'avait l'AEFE d'emprunter.

² En 2012, l'AEFE a été autorisée à bénéficier d'avances de France-Trésor pour un montant de 12,6 M€ afin de financer six projets en cours : Amman, Bruxelles, Le Caire, Nouakchott, Sousse et Tunis

L'assouplissement de ce dispositif et l'allongement de la durée de remboursement des avances mériteraient d'être étudiés pour les gros projets.

La gestion des opérations immobilières des établissements conventionnés est assurée par leurs comités de gestion. L'AEFE peut participer financièrement à ces opérations soit en accordant des subventions pour l'investissement (6 millions d'euros en 2011), soit de façon indirecte en allégeant la gestion de ces établissements (annulation ou baisse des remontées de participation à l'Agence). Elle peut également assister les comités de gestion dans le montage et le suivi de ces opérations.

Selon Mme Descôtes, directrice de l'AEFE, entendue par vos rapporteurs, *« la charge immobilière tend à s'accroître pour différentes raisons que nous ne maîtrisons pas totalement : d'une part la sécurisation des établissements qui ne peut pas être différée dans les zones à risque, d'autre part, nous avons en perspective la prise en charge des travaux de rénovation des bâtiments scolaires appartenant à l'État dont la charge devrait revenir au ministère et qui ne sont pas dans un état d'entretien convenable, faute de moyens. L'AEFE et les établissements qui en bénéficient ne se voient pas facturer de loyers mais doivent de plus en plus assurer les travaux lourds aux lieux et places du propriétaire »*.

Dans les pays où la situation politique devient instable, l'Agence est en contact étroit avec les services du ministère des affaires étrangères pour déterminer les mesures les plus adaptées à la situation. Les premières mesures visent généralement à renforcer les conditions de sécurité de ces établissements, comme cela a été le cas récemment dans les pays d'Afrique du Nord et du Sahel où une subvention exceptionnelle a été allouée à hauteur de 4 millions d'euros pour la sécurisation des locaux.

Au-delà des 9,5 millions d'euros de dotation de l'État et de la subvention exceptionnelle de 4 millions d'euros, le ministère des affaires étrangères participe également aux opérations immobilières des EGD en allouant des crédits d'investissement à hauteur de 1,4 million d'euros en 2012-2013 à des projets immobiliers de l'Agence à Istanbul et à Rome.

2. Le recrutement et la gestion de personnels enseignants

Une seconde contrainte concerne le recrutement de personnels enseignants titulaires détachés de l'éducation nationale. Leur présence est une garantie de l'enseignement dispensé et de l'attractivité des établissements, c'est d'ailleurs une des conditions de leur homologation. Or le ministère de l'éducation nationale soumis à ses propres contraintes de recrutement de professeurs titulaires est moins en mesure de satisfaire la demande pour ne pas démunir son propre réseau et combler les « vides » par des personnels moins qualifiés.

En 2012, l'AEFE rémunère 10 819 ETP en poste dans son réseau (dont 11 % d'expatriés, 51 % de résidents et 38 % de recrutés locaux des

EGD). Ces emplois se répartissent entre 6 353 emplois sous plafond (161 au siège, 1 127 en postes expatriés, 5 065 en postes de résidents) et 4 466 emplois hors plafond : 20 postes d'expatriés, supports qui permettent à l'Agence de développer des actions de coopération éducative par des mises à disposition autofinancées, 361 postes de résidents (à coût complet pour les établissements) et 4 085 agents de droit local recrutés dans les EGD.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, l'AEFE est autorisée à recruter 95 ETP (20 sur des postes de résidents et 75 sur des contrats de droit local).

L'Agence organise la formation continue de ses personnels.

3. Le financement de ses activités

L'Agence est financée par l'allocation d'une dotation budgétaire annuelle de fonctionnement et par des ressources propres. Elle reçoit également pour gestion des bourses attribuées à certains de ses élèves français.

Le montant de la dotation pour 2013 s'établit :

- Au titre de l'action 5 « *Agence pour l'enseignement français à l'étranger* » du programme 185 à 425 millions d'euros (AP et CP) ;

- Au titre de l'action 2 « *accès des élèves français au réseau AEF* » du programme 151 « *Français à l'étranger et affaires consulaires* » à 110,3 millions d'euros. Cette subvention servira à financer l'aide à la scolarité des élèves français du réseau.

Le budget consolidé de l'Agence et des établissements en gestion directe fait apparaître en 2012 un montant de ressources propres de 497,1 millions d'euros. Elles proviennent de deux sources, les recettes propres des EGD, essentiellement constituées des frais de scolarité (310,4 millions d'euros) et des recettes propres du siège (185,4 millions d'euros) essentiellement la participation des établissements du réseau à la rémunération des résidents (145,9 millions d'euros) et la contribution assise sur les frais de scolarité des établissements à gestion directe et conventionnés (34 millions d'euros).

4. La dotation de fonctionnement pour 2013

La dotation est en hausse de 5,5 millions d'euros, soit 1 % par rapport aux crédits inscrits en LFI 2012 qui s'élevaient à 419,5 millions d'euros (hors affectation de crédit de la dotation d'action parlementaire). Cette augmentation est la traduction de la priorité donnée par le Président de la République au secteur de l'éducation. Elle sera maintenue tout au long du triennum 2013-2015 et permettra à l'AEFE d'atténuer les difficultés budgétaires auxquelles elle est confrontée en raison de l'augmentation du taux de la contribution au CAS Pensions pour les personnels qui lui sont détachés.

L'intégration de la pension civile dans les charges de l'Agence à compter de 2009 a modifié de manière substantielle le périmètre sur lequel reposait le budget de l'Agence. En effet, l'équilibre du budget est alors impacté par une dépense nouvelle de plus de 120 millions d'euros, soumise à une progression à la fois importante et incertaine (détermination chaque année du taux de pension). Afin de faire face à cette charge, une subvention de 130 millions d'euros a été intégrée en base budgétaire à compter de 2010.

En raison du caractère progressif très marqué de cette charge, il est apparu, notamment à la faveur du triennal budgétaire 2009-2011, que cet abondement serait rapidement insuffisant, générant à court terme un déficit de recette structurel toujours croissant.

L'Agence a ainsi organisé la montée en charge des ressources propres en créant, à compter de 2009, une contribution de 6 % assise sur les frais de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés destinée pour partie¹ à contribuer au financement des pensions civiles. En raison de l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés dans ces établissements, cette contribution permet de dégager des recettes supplémentaires annuelles.

En 2013, il est prévu que le coût de la part patronale de la pension civile augmente de 13 millions d'euros par rapport à 2012. Entre 2012 et 2015, la croissance de la pension civile est estimée à 25 millions d'euros.

Le Gouvernement a souhaité accompagner l'effort budgétaire à accomplir par une dotation supplémentaire de 5,5 millions d'euros en 2013 et 2014 puis de 10,5 millions d'euros en 2015 par rapport à 2012. L'effort supplémentaire à fournir pour absorber pleinement la charge pour pensions civiles devra être financé sur ses ressources propres par l'Agence.

Si vos rapporteurs ne peuvent qu'être satisfaits de voir l'opérateur et les établissements ne pas être soumis aux contraintes qui pèsent sur les autres opérateurs de l'action extérieure de l'État, ils s'inquiètent néanmoins de l'accroissement des charges qui incombent à l'Agence et qui ne reçoit depuis plusieurs années que des financements palliatifs au compte-goutte ce qui conduit les établissements à rechercher par l'augmentation des scolarités demandées aux familles, les moyens nécessaires à leur développement au risque d'en exclure certaines. L'articulation avec le système des bourses est dès lors une question sensible.

Cette situation, comme les évolutions perceptibles dans les systèmes éducatifs de certains pays, oblige naturellement à se poser la question de nos outils. La place de l'enseignement français à l'étranger est incontestablement un atout, mais il est sans doute possible, à partir de ce socle, de faire évoluer notre action avec des outils nouveaux. La réflexion engagée par le ministre des affaires étrangères et sa ministre déléguée arrive à un moment opportun.

¹ Une partie des recettes est affectée au financement de l'immobilier.

C. LA NÉCESSAIRE DIVERSIFICATION DES OUTILS

Au-delà d'une politique de partenariat avec les établissements homologués auxquels elle apporte expertise et conseil, l'AEFE a ouvert un champ de coopération avec les établissements étrangers qui ont développé des sections bilingues.

Une réflexion est par ailleurs en cours au ministère sur le réseau d'enseignement français à l'étranger, qui débouchera en 2013 sur une réforme du système d'attribution des bourses mais également sur la définition de nouvelles orientations stratégiques.

1. Une diversification en cours

Prenant en compte l'existence d'un vivier de près de 2 millions de jeunes étrangers qui poursuivent, partout dans le monde, leurs études dans des sections bilingues francophones, le ministère a créé en 2012 un label d'excellence pour distinguer les établissements étrangers qui satisfont aux critères d'un cahier des charges ambitieux concernant : le nombre d'heures dispensées en français, la composition de l'équipe enseignante, la qualité des équipements et l'existence d'un environnement favorisant la francophonie. Ce label « FrancÉducation » dont l'opérateur est l'AEFE a été attribué par le ministère à 17 établissements depuis mars 2012. Il pourrait concerner une centaine d'établissements à l'horizon 2014/2015.

Ceci montre un premier effort de diversification de notre offre qui ne peut plus se concentrer uniquement sur notre réseau d'établissements homologués, d'une part parce que de nombreuses familles souhaitent tout à la fois maintenir leurs enfants dans l'enseignement national de leurs pays et bénéficier de nos performances pédagogiques, d'autre part parce que notre capacité de répondre aux demandes des familles par la création ou la prise en charge de nouveaux établissements homologués ou conventionnés est moins évidente en raison de la contrainte financière, des investissements immobiliers à réaliser et de la difficulté à pourvoir ces établissements de professeurs titulaires.

2. De nouvelles orientations stratégiques en perspective

C'est sans doute dans cette perspective que le ministre des affaires étrangères a ainsi confié à la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, la mission de dresser un bilan de cette politique et d'engager une réflexion sur son développement. Dans un contexte marqué par une demande croissante d'éducation en français à l'étranger, cette mission aura pour but de définir les objectifs et priorités de la politique scolaire extérieure et d'engager une réflexion sur le modèle économique du réseau qui pourra la mettre à

l'œuvre. Elle proposera une refonte des critères d'attribution des bourses scolaires.

Après une consultation élargie des acteurs, Mme Conway-Mouret proposera des axes de développement en identifiant des cibles prioritaires pour l'enseignement français à l'étranger (publics, zones géographiques, types d'établissement, types d'enseignement, etc.). Elle s'attachera aussi à proposer une stratégie accompagnée des moyens nécessaires pour la mettre en œuvre. Enfin, la mission fera des recommandations pour améliorer les synergies des différentes composantes de notre présence à l'étranger : l'enseignement supérieur, la coopération éducative et la fidélisation active des réseaux d'anciens élèves de l'AEFE. Elle s'attachera à proposer un meilleur dialogue avec les entreprises pour intensifier leur participation au fonctionnement du réseau. Après, vos rapporteurs souhaitent aussi qu'elle puisse être l'occasion de définir de nouveaux outils pour diversifier notre présence éducative dans le monde : labellisation, développement des sections bilingues et des sections internationales, utilisation plus importante des ressources du CNED et des nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent permettre de construire une carte des formations à la française.

C'est sur la base de ces travaux que l'AEFE préparera un nouveau plan d'orientation stratégique qui succèdera au plan 2010-2013 et qu'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens qui devrait être validé par son conseil d'administration et signé avec l'État en novembre 2013, sera élaboré. **Vos rapporteurs souhaitent que ce contrat soit effectivement un contrat d'objectifs et de moyens, ce qui n'était pas le cas du contrat d'objectifs 2010-2013 adopté par le conseil d'administration le 25 novembre 2010 qui ne prévoyait pas les engagements pluriannuels de l'État sur un niveau de financement. Ils souhaitent qu'il soit soumis pour avis aux commissions compétentes des assemblées parlementaires, ce qui n'avait pas été le cas en 2010 alors que cette saisine est prévue en application de l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 2010 qui couvre l'ensemble des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France. Il y aurait en effet un paradoxe à voir les commissions parlementaires être saisies pour avis sur les contrats d'objectifs et de moyens de France Expertise Internationale (16,6 millions d'euros de chiffre d'affaires), de Campus France (28,3 millions d'euros de chiffre d'affaires et 70,5 millions d'euros de bourses du Gouvernement français en gestion), et de l'Institut Français (63,7 millions d'euros de chiffre d'affaires) et pas sur celui de l'AEFE dont le chiffre d'affaires consolidé avec les EGD dépasse 1 milliard d'euros et se classe au 10^{ème} rang des opérateurs de l'État.**

CONCLUSION

Au total, vos rapporteurs, l'un issu de la majorité sénatoriale, l'autre de l'opposition, partagent largement l'analyse qu'ils présentent dans ce rapport. Ils se réjouissent que dans un contexte économique difficile et d'effort de redressement des comptes publics, les crédits destinés à l'enseignement français à l'étranger et à l'attribution de bourses aux étudiants étrangers par le ministère des affaires étrangères dans le cadre de la politique d'attractivité, aient pu être préservés. Ils mesurent les efforts qui sont demandés aux réseaux de la diplomatie culturelle, qu'il s'agisse de celui des établissements à autonomie financière ou des alliances françaises, et à l'opérateur de la diplomatie culturelle, l'Institut Français, et s'inquiètent de leurs capacités à compenser par de nouvelles ressources propres la diminution des crédits qui leur sont affectés.

Dans ce contexte, M. Jean Besson, pour ce qui concerne le programme 185 « diplomatie culturelle et d'influence », donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « action extérieure de l'État » ; M. René Beaumont indique qu'il propose un vote d'abstention.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 20 novembre 2012, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis.

Après l'exposé des rapporteurs, un débat s'est engagé.

Mme Nathalie Goulet. – L'État consacre un budget non négligeable à ces actions de diplomatie culturelle et à l'enseignement français à l'étranger, dispose-t-il des moyens d'en évaluer l'efficacité ? Je souhaiterais également rappeler la place importante qu'occupent dans le réseau les agents recrutés locaux et qui globalement ont un coût moins élevé que les expatriés.

Mme Kalliopi Ango Ela. – Le matériel de présentation des études en France est souvent peu adapté aux différents pays, et paradoxalement, il est mieux conçu pour les pays non-francophones que pour les pays francophones. S'agissant de Campus France, l'arrimage entre l'établissement et le CNOUS semble avoir connu quelques difficultés, avez-vous des informations sur ce point ? Je m'interroge sur la capacité d'autofinancement de certains établissements du réseau ou de certaines alliances françaises, notamment dans les pays les plus pauvres et qui ne doivent pas pour autant être négligés.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le journal Le Monde a fait état dans un article récent de dysfonctionnements importants dans la reprise des bourses jusqu'alors servies par le CNOUS par Campus France. Avez-vous pu aborder cette question ? J'ai également des inquiétudes sur les relations concurrentes entre les alliances françaises et l'Institut Français notamment sur le financement des alliances françaises dont une grande partie des ressources viennent de la vente de cours de français. Je suis également préoccupée par l'incapacité que vont avoir certaines familles expatriées à maintenir leurs enfants dans les établissements d'enseignement français en raison des frais de scolarité élevés et de l'éloignement de la gratuité qui était un espoir pour beaucoup d'entre-elles, notamment pour l'enseignement secondaire. S'agissant des personnels du réseau, si l'on doit saluer le travail des agents de droit local, il faut aussi considérer celui des expatriés à sa juste valeur ; ainsi, les établissements de l'AEFE n'auraient-ils pas la même notoriété, ni le même succès, si des professeurs titulaires français de l'éducation nationale n'y enseignaient pas en proportion suffisantes.

M. Robert del Picchia. – S'agissant de l'AEFE, et de sa diversification pour former des professeurs des écoles des pays d'accueil, c'est une idée intéressante mais les établissements de l'AEFE sont aussi financés par les familles et il serait abusif de distraire des enseignants de ces établissements pour effectuer une mission au profit d'autres établissements. Je souhaiterais aussi signaler une certaine incompréhension lorsque le financement de la construction d'un établissement scolaire est pris en charge,

comme à Alger ou à Pondichéry, par un établissement existant alors que cela entraîne une augmentation des frais de scolarité pour des familles qui n'en bénéficieront pas.

M. Alain Néri. – La francophonie passe par les établissements scolaires. L'éducation nationale est souvent brocardée, mais je voudrais souligner la qualité de nos établissements à l'étranger, leur succès auprès des expatriés comme des populations locales et leurs résultats. Ceci démontre la performance des méthodes pédagogiques françaises développées par l'éducation nationale.

M. Jean Besson, co-rapporteur pour avis. – Je reconnais également que les personnels de droit local sont souvent moins onéreux pour notre réseau et effectuent un travail remarquable.

La relation entre alliances françaises et l'Institut Français a été marquée dès le départ par une certaine suspicion, mais je pense que cela est en train de s'améliorer dans le travail concret. L'Institut Français, opérateur, travaille au profit des deux composantes du réseau, les instituts locaux et les alliances.

M. René Beaumont, co-rapporteur pour avis. – L'accueil des étudiants étrangers en France suppose un niveau minimal de français pour pouvoir suivre les études en France. Il y a ensuite la question de l'obtention d'un visa. La circulaire Guéant a été abrogée, c'était un obstacle. Il faut être vigilant à l'accueil à l'arrivée en France, notamment dans les premiers jours, car souvent, même s'ils ont un niveau suffisant de français, les jeunes qui arrivent ont un peu de mal à s'orienter et trouver des repères. J'ai déjà évoqué cette question avec les responsables de Campus France.

Selon les indications que nous a données l'AEFE, il n'y a pas eu de désinscriptions en nombre significatif à la suite de la suppression de la prise en charge. Il faut être vigilant sur l'augmentation des frais d'écologie, pour ne pas exclure des familles en difficulté. C'est toute la difficulté de faire fonctionner notre action extérieure en période de crise économique avec moins de moyens budgétaires. Il ne serait pas acceptable, sous prétexte que l'on peut collecter des ressources propres plus facilement dans certains pays que dans d'autres, que nous orientions notre action de façon privilégiée vers ces pays.

La relation entre Campus France et le CNOUS n'est pas au beau fixe, car ce dernier a le sentiment d'avoir été dépossédé de ses compétences en matière de gestion des bourses pour les étudiants étrangers, le législateur ayant souhaité un guichet unique. Néanmoins, il faut relativiser la question du transfert de la gestion des bourses, 8 dossiers actifs n'ont pas été renouvelés qui concernent 785 étudiants boursiers sur les 12 400 transférés par le CNOUS, c'est regrettable mais c'est parfois aussi le choix des partenaires ou l'absence d'interlocuteurs comme avec la Syrie en ce moment. Les frais de gestion ont augmentés, c'est vrai, mais les tarifs du CNOUS n'avaient pas été ajustés, semble-t-il, depuis 1998. Il y a aussi une limite à la générosité car ce sont des dispositifs à l'initiative d'institutions étrangères et un établissement

public ne peut travailler à perte sur cette activité qui n'est pas couverte par la subvention pour charges de service public.

S'il y a un secteur pour lequel nous disposons d'instruments d'évaluation, c'est bien celui de l'enseignement français à l'étranger, à travers les résultats des élèves aux diplômes qui sont excellents et leur taux d'intégration à des établissements d'enseignement supérieur en France, à travers des procédures parfois sélectives, car nombre d'entre eux poursuivent des études en France, qu'ils soient français ou étrangers. C'est un motif de satisfaction.

M. Jean-Louis Carrère, président.- Il serait bien de demander au ministère des éléments sur les méthodes et les critères d'évaluation et sur le suivi de ces résultats.

Puis la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

Au cours de sa réunion du 22 novembre 2012, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté à l'unanimité un avis favorable sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

ANNEXE I – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Laurent Fabius**, ministre des affaires étrangères
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121015/etr.html#toc2>

- **M. Jean-Baptiste Mattéi**, directeur général de la Mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) au ministère des affaires étrangères
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121022/etr.html#toc2>

- **Mme Anne-Marie Descôtes**, directrice de l'Agence pour l'expertise française à l'étranger (AEFE)

- **M. Antoine Grassin**, directeur général de Campus France

- **M. Xavier Darcos**, président, et **Mme Laurence Auer**, secrétaire générale de l'Institut Français