

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Par M. Louis DUVERNOIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; M. David Assouline, Mme Corinne Bouchoux, M. Jean-Claude Carle, Mme Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, Colette Mélot, M. Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Gasperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, MM. Joseph Castelli, François Commeinhes, René Danesi, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Jacques-Bernard Magner, Christian Manable, Philippe Marini, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Cyril Pellevat, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahamane Soilihi, Hilarion Vendegou.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA FRANCOPHONIE : UN ENJEU GÉOPOLITIQUE DÉTERMINANT DANS UN MONDE GLOBALISÉ	9
A. LA PROCHAINE DIRECTION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE : UNE QUESTION HAUTEMENT STRATÉGIQUE	9
B. UN SOUTIEN À LA FRANCOPHONIE MULTILATÉRALE QUI RÉSISTE DIFFICILEMENT À UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	10
C. LE RESPECT DU FRANÇAIS PAR LES FRANÇAIS À L'HEURE DES VINGT ANS DE LA « LOI TOUBON »	12
1. <i>Le recul incontestable du français dans l'enseignement et la recherche</i>	13
2. <i>La place du français comme langue d'influence au sein des organisations internationales</i>	16
II. L'INSTITUT FRANÇAIS : TOUJOURS EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ DANS LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DU RÉSEAU CULTUREL LE PLUS VASTE DU MONDE	17
A. L'INSTITUT FRANÇAIS : UN OPÉRATEUR QUI PEINE À EXERCER UNE TUTELLE STRATÉGIQUE SUR LE RÉSEAU CULTUREL	19
1. <i>Des marges de manœuvre insuffisantes qui relativisent les ambitions du prochain contrat d'objectifs et de moyens</i>	19
2. <i>La fin de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français</i>	23
B. LA PROMOTION ET L'ENSEIGNEMENT DU FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN EFFORT PRÉSERVÉ	26
III. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN JOYAU À PRÉSERVER	29
A. LA PRÉSERVATION DE LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DU PROGRAMME IMMOBILIER DU RÉSEAU	29
B. LES PREMIERS EFFETS DE LA RÉFORME DE L'AIDE À LA SCOLARITÉ	32
C. UNE PRISE EN CHARGE DES PENSIONS CIVILES QUI CONTRAINT À UNE INTENSIFICATION DE L'EFFORT D'AUTOFINANCEMENT	36
IV. CAMPUS FRANCE : AU SERVICE DE L'ATTRACTIVITÉ UNIVERSITAIRE DANS LA COMPÉTITION FÉROCE DE L'ÉCONOMIE GLOBALISÉE DE LA CONNAISSANCE	39
A. CAMPUS FRANCE : UN ACTEUR À LA LÉGITIMITÉ RENFORCÉE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE NOTRE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ	39
1. <i>Un opérateur qui investit efficacement les plateformes numériques</i>	39
2. <i>La rationalisation de la gestion de notre politique de bourses au bénéfice des étudiants étrangers</i>	41

B. POUR UNE POLITIQUE D'ACCUEIL EN FRANCE COHÉRENTE ET ATTRACTIVE.....	44
1. <i>Une attribution des visas par les autorités consulaires parfois compliquée</i>	44
2. <i>La nécessité d'améliorer les conditions de logement des étudiants étrangers.....</i>	46
EXAMEN EN COMMISSION.....	47
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	55
ANNEXE	57
Compte rendu de l'audition de Mme Anne-Marie DESCÔTES, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et du développement international	57

Mesdames, Messieurs,

D'un montant de 725,5 millions d'euros en 2014, les moyens du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », au sein de la mission « Action extérieure de l'État », s'établissent, dans le projet de loi de finances pour 2015, à 745,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 2,8 %. Néanmoins, cette progression est principalement alimentée par la création d'une nouvelle action dédiée au « Développement international - Tourisme », correspondant à une ligne de crédits de 30,4 millions d'euros. Dans les faits, à périmètre constant, les moyens consacrés à notre action culturelle extérieure et à ses opérateurs traditionnels s'élèveront, en 2015, à un total de 715,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 1,4 % par rapport à 2014.

Au sein de ce programme, seule la politique d'attractivité universitaire et scientifique conduite auprès des étudiants et chercheurs étrangers par le biais de Campus France et de nos programmes de bourses, connaît un réel dynamisme, en bénéficiant d'un surplus de crédits de l'ordre de cinq millions d'euros (+ 4,8 %). En revanche, les crédits consentis à notre réseau culturel à l'étranger et à notre réseau d'établissements scolaires à l'étranger, inscrits sur le programme 185 hors titre 2 (dépenses de personnel) diminuent respectivement de 1,6 % et 2,2 %.

Parmi les trois principaux opérateurs de notre action culturelle extérieure, l'Institut français est sans doute celui qui se trouve confronté à la situation la plus délicate, en ces temps douloureux de rétrécissement des marges de manœuvre budgétaires. La programmation pluriannuelle de ses moyens dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) le liant à l'État pour la période 2011-2013 s'est vue régulièrement contrariée par l'application continue de mesures d'économies dans le cadre de l'effort national de redressement des comptes publics. Dans le même temps, l'institut doit faire face à l'accroissement mécanique de ses charges fixes, en raison de la mise en œuvre des missions étendues qui lui ont été confiées par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. Dans ces conditions, son budget d'intervention ne lui permet d'exercer qu'une force d'impulsion encore très limitée sur les opérations mises en

œuvre par le réseau culturel : en 2013, la Cour des comptes constatait que seulement 14 % de son budget d'activités de 2012 était consacré à des subventions directes au réseau des établissements culturels publics à autonomie financière, alors que l'objectif affiché était de 37,5 %¹.

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et les établissements scolaires de son réseau résistent mieux aux contraintes budgétaires, en bénéficiant de fonds de roulement solides et de ressources propres alimentées par la croissance des effectifs et la hausse des droits d'inscription, qui leur permettent de poursuivre une politique immobilière ambitieuse.

Campus France, opérateur chargé de la promotion de notre système d'enseignement supérieur et de recherche à l'étranger, peut compter sur la sanctuarisation de notre politique de bourses en faveur des étudiants et chercheurs étrangers, dont il assure en grande partie la gestion. Toutefois, il doit désormais composer avec la montée en puissance des stratégies internationales propres des établissements d'enseignement supérieur français qui ont bénéficié d'un assouplissement des conditions de conclusion de leurs accords de coopération avec les établissements étrangers. À cet égard, Campus France pourrait utilement renforcer son rôle de coordination des opérations de promotion des universités et grandes écoles françaises.

Il lui appartient également de favoriser l'émergence d'un réseau mondial d'ambassadeurs de l'enseignement supérieur français, que ce soit par la constitution d'un registre des anciens étudiants (*alumni*) étrangers ou par la dissémination d'« enseignants-relais » au sein des universités étrangères, comme le suggère la Cour des comptes dans son rapport précité de septembre 2013.

Votre rapporteur pour avis souligne que, depuis déjà plus de dix ans, la politique culturelle extérieure de la France fait l'objet de coupes budgétaires continues, le ministère des affaires étrangères et son réseau culturel ayant été soumis très tôt aux efforts de rationalisation requis par la révision générale des politiques publiques (RGPP), poursuivis dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP). Il n'y a donc rien de bien surprenant à ce que les nouveaux opérateurs de l'action culturelle extérieure, en l'espèce l'Institut français et Campus France, créés par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, qui devaient s'imposer comme les fers de lance de l'influence culturelle, linguistique et intellectuelle de la France à l'étranger sur le modèle du *British Council*, du *Goethe-Institut* ou du *Deutscher Akademischer Austauschdienst*, se soient vu accorder, dès leurs débuts, des moyens publics somme toute assez limités au regard des ambitions politiques affichées.

¹ Cour des comptes, Le réseau culturel de la France à l'étranger, communication au président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, septembre 2013.

À l'évidence, une politique publique ne s'imposera comme une priorité légitime sur le plan budgétaire qu'à la condition que le grand public se l'« approprie » et soit pleinement conscient de ses retombées positives dans leur quotidien. Il est grand temps que la politique culturelle extérieure ne se résume plus, dans l'esprit collectif, à un simple supplément d'âme de notre diplomatie ou à la réminiscence d'une grandeur passée. Force est de constater que le peu d'entrain manifesté aujourd'hui par nos responsables politiques et nos hauts fonctionnaires pour le respect de la langue française et de la diversité linguistique, que ce soit sur la scène internationale ou dans les secteurs économiques les plus stratégiques (sécurité aérienne, commerce extérieur...), ne favorise pas l'attachement de nos concitoyens à la défense de leur langue et à la Francophonie multilatérale. La voix de la France ne peut être audible à l'étranger que si ceux qui l'incarnent sur la scène internationale font preuve de cohérence et d'exemplarité.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat réclame de longue date un sursaut en faveur de notre action culturelle, linguistique et intellectuelle à l'étranger, mais ses cris d'alarme périodiques, chaque année au moment de l'examen du budget, n'y suffiront pas. Les coups de rabot ne cesseront que lorsque le grand public sera convaincu que la promotion en dehors de nos frontières de notre patrimoine culturel et linguistique et de notre créativité artistique constitue bien l'un des moteurs de notre croissance, au même titre que d'autres politiques publiques domestiques, et contribue, en miroir sur notre territoire, au renforcement du pacte républicain.

I. LA FRANCOPHONIE : UN ENJEU GÉOPOLITIQUE DÉTERMINANT DANS UN MONDE GLOBALISÉ

A. LA PROCHAINE DIRECTION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE : UNE QUESTION HAUTEMENT STRATÉGIQUE

Ce sera en marge des travaux du XV^e sommet de la Francophonie, qui se tiendra les 29 et 30 novembre 2014 à Dakar, que sera nommé le ou la prochain(e) secrétaire général(e) de l'Organisation internationale de la Francophonie, qui doit succéder à M. Abdou Diouf qui occupe ces fonctions depuis le 1^{er} janvier 2003. Les chefs d'État et de gouvernement des 57 pays membres de l'OIF devront choisir une personnalité faisant consensus parmi les cinq candidats qui se sont jusqu'ici publiquement déclarés : quatre candidats africains (Maurice, République du Congo, Burundi et Guinée équatoriale) et une candidate canadienne.

Cette nomination sera déterminante pour la définition des orientations stratégiques qui seront portées par l'OIF, qui rassemble 57 États membres, 20 États observateurs et trois États associés, afin de renforcer la position et l'influence de la Francophonie multilatérale sur les principaux enjeux géopolitiques qui animent la scène internationale. Comme le rappelle l'Observatoire de la langue française de l'OIF dans son rapport de 2010¹, 85 % des locuteurs francophones seront en Afrique à l'horizon 2050. Le continent africain attire désormais les convoitises des grandes puissances et pays émergents de part et d'autre du monde, des États-Unis à la Chine, en passant par le Brésil, l'Inde et la Russie, du fait de son dynamisme démographique qui alimente, par l'arrivée prévue sur le marché du travail africain de 160 millions de jeunes entre 2010 et 2030², une croissance économique solide.

Historiquement, le poste de secrétaire général de l'OIF, créé en 1997 à l'issue du sommet de la Francophonie de Hanoï, a toujours été détenu par un Africain, le Sénégalais Abdou Diouf ayant succédé en 2003 à l'Égyptien Boutros Boutros-Ghali. L'administrateur de l'OIF est, depuis 2006, le Québécois Clément Duhaime.

La candidature de Mme Michaëlle Jean, bien qu'ardemment soutenue par le gouvernement canadien et ceux des provinces du Québec et du Nouveau-Brunswick, soulève un certain nombre de critiques de la part de ceux qui estiment que la nomination d'une ancienne gouverneure générale du Canada, représentante de la Reine de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui dirige, par ailleurs, le Commonwealth, constituerait un signal

¹ *Observatoire de la langue française*, La langue française dans le monde en 2010, OIF - Éditions Nathan, Paris, 2010.

² *Institut de recherche pour le développement*, « L'Afrique au grand tournant démographique », in Fiches d'actualité scientifique, n° 369, mars 2011.

troublant pour la Francophonie multilatérale. D'autres, à l'inverse, mettent en avant la capacité de Mme Jean, femme d'État d'origine haïtienne et ancienne détentrice de la nationalité française¹, ayant été gouverneure d'un pays profondément attaché au multilinguisme, à incarner une Francophonie moderne, ouverte sur le monde et qui ne soit plus perçue comme « arc-boutée » sur la rivalité ancienne entre le français et l'anglais sur la scène internationale.

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis souligne l'importance pour la France de peser de tout son poids sur un choix aussi stratégique que la désignation du futur secrétaire général de l'OIF et déterminant pour la capacité de communauté francophone à s'imposer comme un espace géopolitique cohérent au sein d'un monde globalisé. Il appartient à la France de marquer de son empreinte les prochaines orientations stratégiques de l'OIF, à l'heure où notre pays entend renouveler, notamment à travers les interventions recentrées de l'Agence française de développement, son partenariat privilégié avec l'Afrique dans ses dimensions géopolitique, linguistique, éducative, culturelle et économique.

Pour mémoire, votre rapporteur pour avis a toujours milité, au travers de ses précédents rapports pour avis sur les crédits consentis à la Francophonie, pour une plus grande implication de nos départements et collectivités d'outre-mer dans la mise en œuvre et l'animation de notre politique francophone et de promotion de la langue française au sein d'espaces aussi stratégiques que l'Océan Indien, l'Océan Pacifique et les Caraïbes.

B. UN SOUTIEN À LA FRANCOPHONIE MULTILATÉRALE QUI RÉSISTE DIFFICILEMENT À UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

Les contributions de la France à la Francophonie multilatérale et à ses opérateurs sont inscrites sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » au sein de la mission « Aide publique au développement », et se décomposent de la façon suivante :

- 49,4 millions d'euros en faveur de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et de ses opérateurs (Agence universitaire de la Francophonie - AUF -, Assemblée parlementaire de la Francophonie - APF -, Association internationale des maires francophones - AIMF -, Université Senghor d'Alexandrie), contre 50,4 millions d'euros en 2014, soit une diminution de 2 % ;

¹ Elle a fait le choix d'y renoncer afin de lever toute ambiguïté sur le plan diplomatique lorsqu'elle s'apprêtait à assumer, en tant que Gouverneure générale du Canada, la responsabilité de commandante-en-chef des forces armées canadiennes (décret du 23 septembre 2005 portant libération des liens d'allégeance à l'égard de la France de Mme Michaëlle Jean).

- 5,5 millions d'euros au titre du loyer annuel de la Maison de la Francophonie, mise à la disposition de l'OIF par la France.

Votre rapporteur pour avis juge particulièrement préoccupante l'érosion de la contribution de la France à l'AUF, comme l'illustre le tableau suivant :

Agence universitaire de la Francophonie
Evolution des composantes du budget de 2010 à 2015 (hors biens et services à titre gratuit)

	(en euros)					
	2010 exécuté	2011 exécuté	2012 exécuté	2013 exécuté	2014 DM1	2015 prévision BP
Recettes						
Contributions gouvernementales	33 337 458	31 949 016	31 510 902	31 584 812	28 064 023	27 210 000
<i>dont France</i>	29 447 547	27 800 000	27 441 784	27 500 000	24 300 000	22 925 000
<i>dont Autres bailleurs</i>	3 889 911	4 149 016	4 069 118	4 084 812	3 764 023	4 285 000
Contributions contractuelles	3 067 533	4 077 884	4 814 734	4 406 019	4 871 408	4 500 000
Autres ressources	1 388 474	1 323 225	1 608 978	2 699 337	2 342 821	2 370 000
Total Recettes	37 793 465	37 350 125	37 934 614	38 690 168	35 278 252	34 080 000
Charges						
Total Charges	37 037 897	37 319 263	38 136 679	37 536 235	37 917 622	33 680 000
<i>dont Actions</i>	18 443 189	18 723 414	17 575 689	16 325 469	18 164 140	15 000 000
<i>dont Frais généraux</i>	4 534 782	4 781 038	5 398 224	5 524 699	5 211 524	4 870 000
<i>dont Personnel</i>	14 059 926	13 814 811	15 162 766	15 686 067	14 541 958	13 810 000
Résultat	755 568	30 862	-202 065	1 153 933	-2 639 370	400 000

Total frais généraux et dépenses de personnel	18 594 708	18 595 849	20 560 990	21 210 766	19 753 482	18 680 000
Ratio dépenses fct/dépenses actions	1,01	0,99	1,17	1,30	1,09	1,25

Source : Agence universitaire de la Francophonie

En 2014, les contributions gouvernementales s'établissent à 79,6 %¹ des ressources de l'agence (hors biens et services à titre gratuit²). Elles sont en diminution : 88,2 % en 2010, 79,6 % en 2014 et 79,8 % en prévision pour 2015. Ainsi, le poids des subventions gouvernementales dans le total des produits de l'AUF baisse de huit points de 2010 à 2015, passant de 33,33 millions d'euros à 27,21 millions d'euros.

La contribution de la France, d'un montant de 24,3 millions d'euros en 2014, est versée à hauteur de 22,5 millions d'euros par le ministère des affaires étrangères et du développement international et de 1,8 million d'euros par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette contribution est en baisse depuis 2010 au regard des charges de l'AUF : 79,5 % en 2010, contre 64 % en 2014, ramené à 59,9 % dans l'hypothèse d'un maintien du gel budgétaire.

¹ Délibération budgétaire modificative 1 2014 (DM1).

² Les biens et services à titre gratuit (2,14 millions d'euros en DM1 pour 2014) émanent presque exclusivement des gouvernements (90,2 %) et se rapportent à la mise à disposition de personnel (22,4 %), à des frais généraux constitués essentiellement des immeubles mis à la disposition de l'Agence (68,3 %) et à des dépenses d'actions (9,3 %).

En 2014, en dehors de la France, figurent parmi les principaux contributeurs au budget de l'agence la Belgique (0,35 million d'euros), le Canada (3,26 millions d'euros), le Liban (0,01 million d'euros), la Suisse (0,13 million d'euros) et le Vietnam (0,02 million d'euros).

Les produits constitués des cotisations, inscriptions, et autres s'inscrivent en croissance sensible sur la période, sous l'effet de la diversification des recettes impulsée par l'agence. Les contributions contractuelles, en forte hausse (près de 50 % de 2010 à 2015), ont permis de conserver jusqu'en 2013 un niveau de ressources de l'ordre de 38 millions d'euros. Mais le niveau d'étiage aujourd'hui atteint par ces contributions ne parvient plus à compenser la diminution continue de la subvention du ministère des affaires étrangères et du développement international.

Depuis 2010, l'attractivité de l'AUF se manifeste par une moyenne annuelle de 48 demandes d'adhésion d'universités (avec deux pics : 79 demandes en 2010 et 51 demandes en 2013). En 2013, une rigueur renforcée dans la gestion des cotisations dues à l'AUF a conduit à déchoir du statut de membre 33 établissements en défaut de paiement de leur cotisation. Cela explique, avec la déperdition naturelle causée par les démissions spontanées ou les fusions d'établissements, une croissance nette de 26 institutions membres entre 2010 et 2014. Le réseau d'établissements de l'AUF est ainsi passé de 774 adhérents dans 91 pays en 2010 à 800 établissements dans 100 pays en 2014, confirmant le **statut de l'AUF de plus importante association d'universités au monde**. La nature des membres du réseau a également évolué, l'AUF s'étant attachée ces quatre dernières années à élargir le bassin géographique de recrutement de ses adhérents, au-delà des frontières de la Francophonie traditionnelle : en Afrique (Guinée équatoriale, Kenya, Seychelles, Soudan, Tanzanie), en Amérique latine (Bolivie, Chili), en Asie (Indonésie, Japon, Mongolie) et en Europe (Bosnie-Herzégovine, Lettonie, Malte).

Par ailleurs, sous l'effet conjugué de l'évolution du nombre de membres du réseau de l'AUF et de la massification des formations, le nombre d'étudiants potentiellement concernés par les actions de l'AUF est passé de 9 180 000 en 2010 à 12 500 000 en 2013.

C. LE RESPECT DU FRANÇAIS PAR LES FRANÇAIS À L'HEURE DES VINGT ANS DE LA « LOI TOUBON »

À l'heure où la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, dite « loi Toubon », fête ses vingt ans, votre rapporteur pour avis a souhaité faire le point sur le recul du français dans deux secteurs hautement stratégiques : l'enseignement et la recherche, d'une part, et les institutions internationales, d'autre part.

1. Le recul incontestable du français dans l'enseignement et la recherche

La présence du français a été très tôt fortement concurrencée dans le domaine scientifique, où colloques et publications se font de plus en plus souvent exclusivement en anglais (dès 1980, l'université d'Orsay organisait un colloque intitulé « Le français chassé des sciences »), comme en matière culturelle (dans l'indifférence *quasi* générale, le film *L'ours* de Jean-Jacques Annaud sort en anglais en 1988, comme *L'amant*, du même réalisateur, en 1992 et ce malgré le soutien financier des pouvoirs publics français) mais également au sein des instances européennes et internationales, en dépit du statut du français comme langue de travail.

Malgré les mesures prises en faveur de la préservation de la place du français dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'anglais confirme sa position hégémonique dans la compétition intense de l'économie de la connaissance. L'enquête ELVIRE (« étude sur l'usage des langues vivantes dans la recherche ») sur l'usage des langues vivantes dans la recherche publique française, pilotée par l'Institut national d'études démographiques (INED), fait état d'un recul préoccupant de la présence du français dans les activités et publications scientifiques de dimension internationale, malgré le dispositif légal en vigueur. En effet, tant pour les échanges scientifiques internationaux que pour le référencement des articles, l'anglais s'avère incontournable.

L'incapacité ou le refus d'utiliser l'anglais comme moyen de la diffusion des résultats de la recherche devient pénalisant pour le rayonnement de la recherche et déboucherait immanquablement sur une marginalisation de nos laboratoires à l'international. Ainsi, selon l'enquête précitée, 81 % des directeurs de laboratoire français dressent le même constat : l'anglais, considéré comme ultra-dominant dans le milieu scientifique, s'est largement imposé dans leurs activités quotidiennes. Un quart des universitaires français ont déjà participé en anglais à des séminaires réguliers ou occasionnels. La proportion s'élève à 55 % chez les chargés de recherche.

Les différences de comportement linguistique restent néanmoins marquées selon les disciplines. Le français est plus que marginal dans les sciences dures puisque seulement 2 % des directeurs de laboratoire interrogés estiment que le français est préféré à d'autres langues dans ce domaine. Il résiste davantage, en revanche, dans les sciences humaines et sociales avec un taux d'utilisation estimé à 23 %. S'agissant des colloques, l'INED signale que seulement 20 % des organisateurs peuvent s'offrir les services d'interprètes au moins une fois dans l'année. À cet égard, c'est un constat général de neutralité des effets du dispositif de la « loi Toubon », inscrit à l'article L. 121-3 du code de l'éducation, qui est fait. Néanmoins, comme le rappelle l'étude précitée de l'INED, « l'étudiant ou le chercheur n'est

pas un consommateur à protéger. Au « droit de comprendre » il oppose le devoir d'apprendre »¹. Or, sans évincer le français comme langue de débat, l'anglais s'impose comme langue d'échange et ce, plus que jamais auprès des jeunes générations.

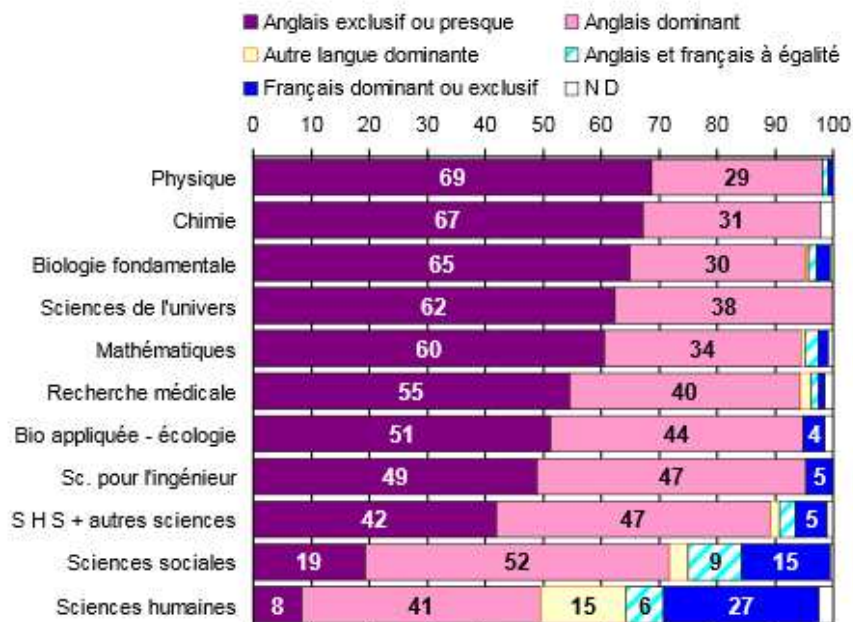


Figure 1. Langues internationales utilisées dans la recherche selon la discipline du laboratoire (en % des directeurs de laboratoire). Source : enquête Elvire, Ined/DGLFLF, 2008.

Source : Enquête ELVIRE, INED/Délégation générale à la langue française et aux langues de France

La place du français dans l'enseignement supérieur a fait l'objet de récentes évolutions votées dans le cadre de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dont l'article 2 introduit à l'article L. 121-3 du code de l'éducation de nouvelles dérogations au principe de l'enseignement en langue française.

Pour mémoire, en application de l'article 11 de la loi du 4 août 1994 précitée, seules deux catégories d'exceptions étaient autrefois prévues : celles justifiées par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales ou étrangères, d'une part, et lorsque les enseignants étaient des professeurs associés ou invités étrangers, d'autre part. Cependant, les écoles étrangères ou spécialement ouvertes pour accueillir des élèves de nationalité étrangère, ainsi que les établissements dispensant un enseignement à caractère international, n'étaient pas soumis à cette obligation.

¹ HÉRAN, François, « L'anglais hors la loi ? Enquête sur les langues de recherche et d'enseignement en France », in Population & Sociétés, n° 501, juin 2013.

Notre collègue Dominique Gillot, rapporteure de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, rappelait toutefois que cette disposition semblait avoir été largement contournée, indiquant que « *d'après les informations fournies par Campus France, il existe aujourd'hui en France 795 programmes proposant des enseignements en anglais, dont 165 sont des formations proposées exclusivement dans cette langue* ».

Plusieurs représentants de la communauté éducative et scientifique ont soutenu l'élargissement des exceptions à l'emploi du français dans l'enseignement supérieur, arguant de la nécessité de prendre en compte la réalité des pratiques linguistiques dans la recherche autant que les impératifs de diffusion de la recherche française. *A contrario*, l'Académie française, comme d'autres, s'est farouchement opposée à ce qu'elle considère comme une atteinte au statut de la langue et un risque pour la qualité de l'enseignement, sans véritable impact sur l'attractivité de notre système éducatif.

Finalement, aux termes de débats parlementaires passionnés, il est désormais possible de déroger à l'obligation d'enseigner en français dans deux nouveaux cas :

- lorsque les enseignements sont dispensés dans le cadre d'un accord avec une institution étrangère ou internationale ou dans le cadre d'un programme européen ;
- pour des cursus et diplômes transfrontaliers multilingues.

Article L. 121-3 du code de l'éducation

« I. - *La maîtrise de la langue française et la connaissance de deux autres langues font partie des objectifs fondamentaux de l'enseignement.*

« II. - *La langue de l'enseignement, des examens et concours, ainsi que des thèses et mémoires dans les établissements publics et privés d'enseignement est le français. Des exceptions peuvent être justifiées :*

« 1° *Par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales ou étrangères ;*

« 2° *Lorsque les enseignants sont des professeurs associés ou invités étrangers ;*

« 3° *Par des nécessités pédagogiques, lorsque les enseignements sont dispensés dans le cadre d'un accord avec une institution étrangère ou internationale tel que prévu à l'article L. 123-7 ou dans le cadre d'un programme européen ;*

« 4° *Par le développement de cursus et diplômes transfrontaliers multilingues.*

« Dans ces hypothèses, les formations d'enseignement supérieur ne peuvent être que partiellement proposées en langue étrangère et à la condition que l'accréditation concernant ces formations fixe la proportion des enseignements à dispenser en français. Le ministre chargé de l'usage de la langue française en France est immédiatement informé des exceptions accordées, de leur délai et de la raison de ces dérogations.

« Les étudiants étrangers bénéficiant de formations en langue étrangère suivent un enseignement de langue française lorsqu'ils ne justifient pas d'une connaissance suffisante de cette dernière. Leur niveau de maîtrise suffisante de la langue française est évalué pour l'obtention du diplôme.

« Les enseignements proposés permettent aux étudiants francophones d'acquérir la maîtrise de la langue d'enseignement dans laquelle ces cours sont dispensés.

« Les écoles étrangères ou spécialement ouvertes pour accueillir des élèves de nationalité étrangère, ainsi que les établissements dispensant un enseignement à caractère international, ne sont pas soumis à l'obligation prévue au premier alinéa. »

Il est bien évidemment précipité de tirer le moindre bilan de ce nouveau cadre, dans l'attente des conclusions du rapport sur l'impact des modifications apportées au principe de l'enseignement en français, qui sera transmis au Parlement dans un délai de trois ans, conformément à la loi du 22 juillet 2013 précitée.

2. La place du français comme langue d'influence au sein des organisations internationales

La préservation du multilinguisme au sein des institutions internationales constitue un enjeu crucial pour la France sur le plan diplomatique, au nom du respect de la diversité culturelle et linguistique défendue comme valeur cardinale par la Francophonie multilatérale. Les pouvoirs publics français expriment régulièrement, depuis la fin des années 1990, leur inquiétude face au recul du français aux niveaux européen et international. Le passage de 11 à 24 langues officielles au sein de l'Union européenne a largement contribué à la marginalisation de l'usage du français au profit de l'anglais au sein des organes communautaires. La Commission européenne, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont tous enregistré une marginalisation notable de l'utilisation du français comme première langue des échanges ou de rédaction des documents de travail stratégiques ou législatifs depuis 2012. Alors qu'en 1997, le français était la langue de rédaction d'origine de 42 % des documents du Conseil de l'Union européenne, contre 41 % pour l'anglais, le rapport s'est inversé dès 1998 pour atteindre, en 2003, 72 % pour l'anglais et seulement 18 % pour le français. L'obtention des documents dans d'autres langues que l'anglais se raréfie. Le secrétariat général des affaires européennes du ministère des affaires étrangères et du développement

international a préparé, par conséquent, un plan d'action stratégique pour l'influence française en Europe afin de sensibiliser les partenaires de la formation des fonctionnaires à cet enjeu (instituts régionaux d'administration, École nationale d'administration, École nationale de la magistrature...).

Dans un contexte d'anglicisation croissante des institutions internationales, le français semble, néanmoins, mieux résister que d'autres langues. L'Assemblée des fonctionnaires francophones des organisations internationales a publié, en 2013, une analyse des pratiques linguistiques sur Internet des organisations internationales qui montre que le français est, avec l'anglais, l'une des deux seules utilisées systématiquement sur chacun des sites concernés par l'étude. Le comportement des hauts fonctionnaires et responsables politiques français, qui se doivent de faire preuve d'exemplarité sur la scène internationale, est déterminant pour le respect du multilinguisme au sein des instances internationales. Il serait utile que les principes posés par la circulaire du Premier ministre du 25 avril 2013 soient, à cet égard, scrupuleusement observés :

« - l'utilisation du français est systématique, dès lors qu'une interprétation dans notre langue est disponible ; lorsque le statut de notre langue le permet, il convient d'exiger cette interprétation, afin d'avoir l'assurance d'être compris ;

- si tel n'est pas le cas, nos représentants peuvent, selon leur compétence, choisir de s'exprimer dans la langue maternelle de leur interlocuteur, dans un souci de valorisation de la diversité linguistique ;

- il n'est fait usage qu'en dernier recours d'une langue tierce, solution qui peut satisfaire des besoins usuels de communication, mais qui s'avère souvent insuffisante pour des échanges approfondis. »¹

II. L'INSTITUT FRANÇAIS : TOUJOURS EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ DANS LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DU RÉSEAU CULTUREL LE PLUS VASTE DU MONDE

À périmètre constant², les crédits consacrés à l'action culturelle extérieure, hors titre 2, s'établissent, dans le projet de budget pour 2015, à 91,5 millions d'euros, soit une diminution de 1,6 % par rapport à leur niveau de 2014. Par ailleurs, les dépenses de personnel relevant de l'action culturelle extérieure inscrites sur le programme 185 et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au

¹ Délégation générale à la langue française et aux langues de France, Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française, 2013.

² C'est-à-dire hors transferts pour la fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements culturels à autonomie financière (EAF) et pour l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français, et hors mesure de périmètre entre les instruments à l'intérieur du programme 185.

développement » demeurent globalement stables sur la période depuis 2009 (125 millions d'euros en 2015, contre 126 millions d'euros en 2014 et 130 millions d'euros en 2009).

Évolution à périmètre constant des crédits culturels
(hors mesure de périmètre)

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2015/2014	Évolution 2015/2009
Fonctionnement	45	60	77	74	65	58	56,5	- 2,6 %	+ 25,5 %
Intervention	90	65	43	40	38	35	35	0 %	- 61,1 %
Total	135	125	120	114	104	93	91,5	- 1,6 %	- 32,2 %

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

La baisse envisagée de ces moyens résulte de l'application aux opérateurs du programme 185 de la norme de réduction gouvernementale de 2 % inscrite dans le budget triennal pour la période 2013-2015, qui a principalement pour conséquence :

- la **diminution**, de l'ordre de 600 000 euros, de la **subvention pour charges de service public versée à l'Institut français** qui s'établirait à 30 millions d'euros, contre 30,57 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2014 ;

- la **disparition progressive des crédits exceptionnels de restructuration du réseau culturel**¹, dont le montant se limite à 400 000 euros dans le projet de loi de finances pour 2015 en raison de l'achèvement de la fusion entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades et des instituts et centres culturels à statut d'établissement à autonomie financière (EAF), ce qui représente une diminution d'un million d'euros.

Votre rapporteur pour avis entend alerter le Gouvernement sur la nécessité de modérer, dans le cadre du prochain budget triennal, les normes de réduction de la dépense applicables à notre diplomatie culturelle et d'influence : **les opérateurs du programme 185 ont d'ores et déjà largement contribué aux efforts de redressement des comptes publics avec une diminution des crédits culturels hors titre 2 de plus de 32 % au cours de la période 2009-2015**. L'effondrement des crédits d'intervention culturels, de l'ordre de plus de 60 % sur la même période, nourrit le découragement de nos personnels culturels à l'étranger, qui n'ont plus les moyens de mettre en œuvre des opérations culturelles ambitieuses et de soutenir la créativité des artistes français et étrangers dans le monde.

¹ Selon le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'État » annexé au projet de loi de finances pour 2015, ces crédits « contribuent à accompagner les postes dans les mesures d'adaptation du réseau, notamment l'aménagement des espaces suite aux décisions de déménagement, de regroupement, la restructuration des formats en ressources humaines, la modernisation et la rationalisation des moyens matériels. »

En revanche, **les moyens consentis à notre réseau d'instituts culturels français à l'étranger**, ayant le statut d'établissements à autonomie financière (EAF), **sont globalement préservés** des efforts de réduction des dépenses. Ainsi, les dotations de fonctionnement accordées aux EAF s'élèvent à 42,9 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, contre 40,8 millions d'euros en 2014, soit une augmentation supérieure à 5 %. Leurs dotations pour opérations devraient s'établir, en 2015, à 18,1 millions d'euros, contre 17,2 millions d'euros en 2014, soit également une progression de plus de 5 %.

A. L'INSTITUT FRANÇAIS : UN OPÉRATEUR QUI PEINE À EXERCER UNE TUTELLE STRATÉGIQUE SUR LE RÉSEAU CULTUREL

1. Des marges de manœuvre insuffisantes qui relativisent les ambitions du prochain contrat d'objectifs et de moyens

Les montants prévisionnels des subventions accordées par l'État à l'Institut français dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens (COM) couvrant la période 2011-2013 ont été revus à la baisse chaque année en raison des mesures d'économies liées au redressement des comptes publics. Le cadre budgétaire triennal qui sera défini pour la période 2015-2017, selon toute vraisemblance, devrait continuer d'imposer à la grande majorité des opérateurs de l'État des normes parfois douloureuses de réduction des dépenses d'intervention. Les priorités stratégiques et géographiques de l'Institut français sont donc appelées à être de nouveau resserrées dans le cadre du prochain COM. Les informations communiquées par le Gouvernement laissent entrevoir un ciblage de son intervention « *auprès des jeunes publics et des nouvelles classes moyennes et supérieures* ». À cet égard, l'institut entend cibler essentiellement : les étudiants, les jeunes professionnels, le public scolaire et les décideurs. Si l'intervention auprès de ces publics spécifiques peut s'avérer plus soutenable financièrement, votre rapporteur pour avis s'interroge néanmoins sur la compatibilité de ce resserrement stratégique avec la mission fondamentale incombant à l'institut d'animer un réseau culturel qui se veut avant tout universel.

Les priorités géographiques de l'Institut français pour 2015 s'articulent principalement autour de quatre catégories de pays :

- les pays prescripteurs : les grands pays européens (Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni), les pays prescripteurs nord-américains (Canada/Québec et États-Unis), les pays du Golfe (Émirats arabes unis) et les pays prescripteurs du Pacifique (Corée du Sud avec une saison culturelle et Japon) ;

- les pays de la rive Sud et Est de la Méditerranée : Algérie, Égypte, Liban, Maroc, Territoires palestiniens et Tunisie ;

- les pays émergents (Brésil, Chine et Inde, puis Afrique du Sud et Russie) et néo-émergents (Uruguay, Colombie, Indonésie, Mexique, Nigéria, Turquie et Vietnam) ;

- les pays en développement prioritaires : les pays sub-sahariens francophones (Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mali, République démocratique du Congo, Sénégal et Côte-d'Ivoire) et un pays de la Caraïbe (Haïti).

La subvention pour charges de service public consentie par l'État à l'Institut français, d'un montant de 31,3 millions d'euros en 2015, se voit appliquer la norme de réduction des dotations des opérateurs de l'État de 2 % et se décompose de la façon suivante :

- 30 millions d'euros inscrits sur le programme 185, contre 30,6 millions d'euros accordés en 2014¹ ;

- 1,36 million d'euros inscrits sur le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » attribués par le ministère de la culture et de la communication, soit un montant stable par rapport à 2014.

Dans la lettre de mission interministérielle adressée en juin 2014 à son président pour l'année 2014, l'Institut français s'est vu charger de porter une ambition renouvelée sur la base de trois enjeux stratégiques :

- promouvoir une image innovante de la France en contribuant à une meilleure connaissance à l'international des créateurs français ;

- contribuer à la promotion de la langue, de la pensée et des savoirs français dans le monde ;

- participer à la stratégie d'influence de la France en attirant des talents et des projets innovants, en exportant ses produits culturels et son expertise, en assurant la présence française lors d'événements de renommée internationale.

Votre rapporteur pour avis partage le souci de confier à l'Institut français la mission hautement stratégique de coordonner les efforts en matière d'exportation de nos industries culturelles. À cet égard, il doit impérativement pouvoir s'appuyer sur une collaboration étroite avec les multiples organismes professionnels de promotion des industries culturelles françaises à l'étranger, gérés directement par les professionnels concernés et liés au ministère de la culture, tels que TV France International pour l'exportation de programmes télévisuels français, UniFrance Films pour la promotion des films français à l'étranger, le Bureau export de la musique, l'AFEX (« Architectes français à l'export ») dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme ou encore le Bureau international de l'édition française.

¹ Des 40,85 millions d'euros de subventions accordées à l'institut en loi de finances initiale pour 2014 doivent être soustraits les crédits relatifs à l'expérimentation du rattachement d'une douzaine d'établissements culturels à l'institut, opération qui s'est achevée à la fin du mois d'octobre 2013 et ne sera pas reconduite.

L'Institut français doit également être en mesure de solliciter l'expérience et la notoriété des multiples établissements publics placés sous la tutelle du ministère de la culture, dont l'action internationale s'est considérablement développée, à l'image des musées du Louvre et du Quai Branly.

Votre rapporteur pour avis invite ainsi l'Institut français à œuvrer à la constitution d'une « famille à l'export » des industries culturelles françaises qui permette de renforcer les synergies entre le réseau culturel et les organismes professionnels dédiés à l'exportation de produits et services culturels, en complémentarité avec les quatre grandes familles prioritaires à l'export (agroalimentaire, santé, communication et urbanisation) qui avaient été définies par l'ancienne ministre du commerce extérieur, Mme Nicole Bricq.

La situation budgétaire de l'institut semble stabilisée. L'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) est passé sous comptabilité publique au 1^{er} janvier 2012. Son budget initial pour 2014, qui ne prend plus en compte les ressources des douze postes expérimentateurs du rattachement, s'établit à 40 millions d'euros et affiche un résultat net provisoire à l'équilibre. Le budget rectificatif n° 1-2014 de l'opérateur, lui aussi à l'équilibre, est en hausse de plus de neuf millions d'euros par rapport au budget initial, principalement du fait des reprises de provisions et produits constatés d'avance en 2013 à mandater en 2014. En 2014, le nombre d'emplois affectés à l'opérateur s'élève à 142 emplois temps plein travaillé (ETP) sous plafond et deux ETP hors plafond.

Face à la réduction de sa subvention pour charges de service public conforme à la norme interministérielle de 2 %, l'Institut français a vocation à renforcer ses efforts en matière de diversification de ses ressources, en particulier en développant le mécénat et en se positionnant de façon de plus offensive sur le segment des financements européens, en s'appuyant sur l'expertise de son « Pôle Europe ». Toutefois, les financements européens ne peuvent raisonnablement compenser la baisse des moyens publics à disposition de l'institut et du réseau culturel, dans la mesure où l'Union européenne ne propose que du cofinancement, une partie du financement des projets demeurant à la charge de ses porteurs.

Votre rapporteur pour avis se réjouit du bilan particulièrement positif de l'action de l'Institut français, malgré le contexte budgétaire contraint qui a prévalu dès sa création. Il est parvenu à unifier le réseau public des instituts culturels dotés du statut d'EAF autour d'une marque prestigieuse « IF » (pour Institut français), complémentaire de celle de l'Alliance française. L'institut a également développé des partenariats et programmes culturels innovants dans des domaines aussi stratégiques que les médias, le numérique et la société civile, comme l'illustre le succès du programme SafirLab qui mobilise des jeunes de 20 à 30 ans issus des pays de la rive Sud de la Méditerranée et du Proche et Moyen-Orient autour de projets professionnels ou associatifs sur les questions de la citoyenneté, des médias et de la gouvernance locale.

Dans son rapport de 2013 sur le réseau culturel de la France à l'étranger, la Cour des comptes estimait que seulement 14 % du budget d'activités de l'Institut français en 2012 était consacré à des subventions directes au réseau des établissements culturels publics à autonomie financière, alors que l'objectif affiché était de 37,5 %¹. Toutefois, l'institut rappelle, pour sa part, que son apport au réseau ne se résume pas au versement d'une subvention directement aux EAF. Il souligne la nécessité de prendre en compte le conseil, l'expertise, les moyens matériels et les outils mis à la disposition des établissements pour leur permettre de conduire leur programmation dans les meilleures conditions. À ce titre, il appelle à tenir compte des crédits d'intervention qui sont versés aux partenaires extérieurs en coordination avec le réseau.

Crédits d'activités de l'Institut français en faveur du réseau culturel

(en euros)

Libellé	Exécution 2012	Exécution 2013	Budget rectificatif n° 2 au 30/09/2014
Versement direct au réseau culturel IF+AF	4 431 015	4 090 900	4 870 503
<i>En % des charges d'activités</i>	19 %	18 %	15 %
Total des crédits en faveur du réseau	14 282 240	15 544 068	16 295 725
<i>En % des charges d'activités</i>	61 %	68 %	50 %

Source : Institut français

L'Institut français, dans ses relations avec le réseau culturel, entend passer d'une politique basée sur l'offre à une logique de réponse construite en concertation avec le réseau, afin de se mettre au service de ce dernier et de gagner pleinement sa confiance en tant qu'animateur de la politique culturelle extérieure.

Par ailleurs, l'institut dispose d'une enveloppe de 953 000 euros en 2014 afin d'assurer sa mission de formation des agents du réseau, 40 % de cette somme étant consacrés aux « Ateliers de l'Institut français ». 5 000 à 7 000 agents sont formés par l'institut. En revanche, aucun suivi de carrière des agents non rattachés à l'institut n'a été mis en place. Non seulement l'Institut français ne connaît pas le parcours de ces agents mais il ne dispose pas non plus de leur répartition par poste et par établissement. Il n'est pas en mesure de mettre en place une cartographie des métiers ni des compétences, alors qu'il s'agissait là d'un des principaux objectifs assignés à l'opérateur par le législateur lors de l'examen de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

¹ Cour des comptes, Le réseau culturel de la France à l'étranger, communication au président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, septembre 2013.

2. La fin de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français

L'article 11 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 prévoit l'expérimentation sur trois ans du rattachement du réseau de coopération et d'action culturelle du ministère des affaires étrangères à l'Institut français. Cette expérimentation a été conduite dans douze postes (Cambodge, Chili, Danemark, Émirats Arabes Unis, Géorgie, Ghana, Inde, Koweït, Royaume-Uni, Sénégal, Serbie, Singapour). Elle était encadrée par un cahier des charges établi en 2011 qui a veillé notamment au respect des principes de réversibilité et d'autorité des ambassadeurs.

L'expérimentation de rattachement s'est achevée le 31 décembre 2013 et le ministre des affaires étrangères a considéré que ses résultats n'étaient pas à la hauteur des effets escomptés. Ce bilan s'est appuyé sur le résultat des enquêtes réalisées tout au long de la période d'expérimentation et dont ont rendu compte trois rapports remis aux commissions parlementaires en mars 2011, mars 2013 et octobre 2013.

La démarche d'évaluation s'est nourrie d'échanges réguliers associant les postes concernés, et particulièrement les ambassadeurs et les conseillers de coopération et d'action culturelle « COCAC », qui disposent également de la « casquette » de directeurs des instituts culturels installés dans le poste, l'Institut français et le ministère. Les réunions de travail organisées à Paris avec les COCAC et les retours d'expérience ont été prolongés en 2013 par des enquêtes et échanges réguliers, confirmant à la fois les *satisfecit* formulés et les points de fragilité consignés dans les rapports de mars et octobre 2013.

Parmi les problèmes les plus significatifs, il a été relevé que le rattachement du réseau culturel à un EPIC impliquerait la transformation des services chargés de l'action culturelle à l'étranger conduisant, sur le plan juridique et diplomatique, à un éloignement du dispositif officiel de représentation de la France. Échaudé par l'expérience du rattachement des missions économiques des postes à l'EPIC Ubifrance, le ministère des affaires étrangères considère que le rattachement budgétaire à un opérateur central basé à Paris, et non pas au poste diplomatique, n'est pas conforme à l'esprit de notre diplomatie d'influence.

L'expérimentation a également conduit à confirmer les interrogations apparues sur la question du périmètre de rattachement. Il présente des contradictions avec le schéma institutionnel qui structure, au plan national, l'action de coopération et d'action culturelle, tant en ce qui concerne la spécialisation des opérateurs que l'organisation des postes à l'étranger. Les SCAC-EAF fusionnés disposent en effet d'un champ d'action plus large que celui confié à l'Institut français puisqu'il inclut le champ de l'attractivité, pour lequel un autre EPIC spécifique, Campus France, a été institué par la loi du 27 juillet 2010. Le principe de spécialité des opérateurs,

qui s'appliquerait tout autant aux bureaux locaux qu'au siège parisien de l'EPIC, limiterait le champ d'activité des bureaux de l'Institut français à l'étranger à la seule action culturelle. Ces derniers ne pourraient donc pas conduire des opérations pour le compte des deux autres opérateurs créés par la loi précitée : Campus France dans le domaine de la coopération universitaire et l'Agence française d'expertise internationale (AFEI)¹ pour l'expertise technique.

Le rattachement aurait également posé des problèmes d'articulation avec d'autres éléments importants du dispositif tels que la tutelle de l'AEFE, les relations avec les alliances françaises ou encore le suivi des instituts français de recherche à l'étranger (IFRE). Dans tous ces domaines, le rattachement à un bureau d'EPIC, qui implique la rupture du lien juridique entre les agents et le ministère des affaires étrangères, n'est en effet pas compatible avec la double compétence de COCAC et de directeur de bureau d'EPIC distinct de l'ambassade. Ces missions auraient dû être prises en charge par d'autres personnels au sein des ambassades, introduisant une rupture avec la cohérence que la fusion SCAC-EAF a souhaité renforcer, conduisant même à recréer des postes de COCAC distincts des directeurs de bureau d'EPIC. Des solutions provisoires ont pu être trouvées, pour la seule période de l'expérimentation, afin de permettre aux COCAC-directeurs de continuer d'exercer des fonctions régaliennes liées à leur statut de chef de service d'ambassade. Elles ne présentent toutefois pas un caractère pérenne et ne sauraient être appliquées en cas de rattachement de l'ensemble du réseau culturel à un EPIC. Le principe de spécialité des compétences et la spécificité des charges régaliennes liées au travail notamment de COCAC nous exposerait donc à la nécessité de devoir recréer des postes pour la prise en charge des missions exclues du périmètre de l'Institut français.

Toutefois, l'Institut français rappelle que, sur le plan juridique et fiscal, le rattachement des postes n'a eu aucune incidence pendant la phase d'expérimentation, tout comme le retour à la situation initiale. Notamment en ce qui concerne l'évolution statutaire des agents des établissements rattachés, on peut relever que :

- pour les personnels expatriés, si l'objectif à terme était de les rattacher à l'institut dans le cadre d'un contrat de droit privé, une option transitoire avait été retenue pour des raisons de faisabilité juridique. Pendant la durée de l'expérimentation, ces agents ont continué à être liés contractuellement au ministère des affaires étrangères qui les mettait à disposition de l'Institut français ;

- pour les agents de recrutement local, ils ont été transférés à l'EPIC, et un avenant à leur contrat a été signé par l'ambassadeur et le directeur de

¹ Anciennement connue sous le nom de « France Expertise Internationale », le changement d'appellation étant intervenu par la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

l'institut local. Compte tenu du caractère réversible de l'expérimentation, une mention avait été faite de réintégrer l'agent à son EAF d'origine si le rattachement du réseau n'était pas généralisé.

L'hypothèse du rattachement présentait aussi un surcoût budgétaire estimé à 52 millions d'euros pour la période 2014-2016, en raison de la nécessité de recréer des postes actuellement assurés par des COCAC-directeurs, du transfert de 827 postes vers l'EPIC et de 85 postes administratifs présentant une charge supérieure en termes de masse salariale.

Dans ces conditions, le ministère a estimé que cette expérimentation ne revêtait pas un caractère concluant, ne présentant pas de gains d'efficacité dans les postes expérimentateurs. Elle posait également, avec l'introduction d'une personnalité juridique distincte de l'ambassade, des problèmes de nature politique, juridique et financière. Le Gouvernement a donc annoncé sa décision de mettre un terme à cette expérimentation en octobre 2013, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2014.

Votre rapporteur pour avis rappelle que la Cour des comptes, dans son rapport précité de septembre 2013 sur le réseau culturel de la France à l'étranger, soulignait que « *la fin de l'expérimentation ne devrait pas conduire à un retour au statu quo ante mais permettre de relever plusieurs défis : l'exercice d'une tutelle stratégique sur le réseau, les modalités des prestations des opérateurs, le statut juridique du réseau et l'adaptation de la gestion des ressources humaines aux objectifs poursuivis* »¹. En effet, le seul moyen pour l'Institut français d'imposer sa légitimité dans le pilotage stratégique du réseau culturel est de pouvoir s'appuyer sur un budget d'intervention conséquent lui permettant de peser sur l'organisation d'opérations d'envergure dans des zones d'influence prioritaires et d'emporter l'adhésion des agents du réseau en leur offrant des perspectives de carrière stimulantes.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis rappelle que l'incertitude demeure sur la possible remise en cause du statut d'autonomie financière sans personnalité juridique des EAF², qui leur permet de conserver les recettes issues de leurs activités, dénoncé par la Cour des comptes comme incompatible avec les principes d'unité et d'universalité budgétaires. Le fait est que le rattachement du réseau des instituts culturels ayant statut d'EAF à l'Institut français aurait permis de préserver les dérogations garantissant leur autonomie financière en devenant des bureaux à l'étranger d'un EPIC. L'idée de créer pour chaque EAF un fonds de concours a été écartée par le

¹ Cour des comptes, Le réseau culturel de la France à l'étranger, communication au président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, septembre 2013.

² Régi par les dispositions du décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle à l'étranger pris en application de l'article 66 de la loi de finances pour 1974.

ministère des affaires étrangères, en raison de l'alourdissement de la charge de travail que cela représenterait pour ces établissements. Le ministère est déterminé à préserver l'autonomie financière de ces instituts indispensable à leur dynamisme d'un réseau culturel qui s'autofinance à hauteur de 70 %. Les services du ministère poursuivent donc une concertation interministérielle avec les directions générales des finances publiques et du budget dans l'objectif d'une normalisation juridique du statut des EAF.

B. LA PROMOTION ET L'ENSEIGNEMENT DU FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN EFFORT PRÉSERVÉ

Au sein du programme 185, les crédits hors titre 2 consacrés à l'action n° 2 « Coopération culturelle et promotion du français » s'établissent, dans le projet de loi de finances pour 2015, à 67,3 millions d'euros, contre 73,65 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2014, soit une diminution de plus de 9 % qui s'explique principalement par le retrait de la subvention accordée à l'Institut français de la dotation correspondant à l'expérimentation du rattachement de douze postes.

En revanche, les crédits hors titre 2 dédiés à la sous-action 1 « Langue française et diversité linguistique » devraient passer, à périmètre constant, de 21 millions d'euros en 2014¹ à 22,1 millions d'euros en 2015, soit une progression supérieure à 5 %. L'essentiel de cette augmentation profite aux « *moyens bilatéraux d'influence* » mentionnés dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances, qui correspondent aux programmes mis en œuvre par les postes et l'administration centrale en faveur de la modernisation de l'offre d'éducation de et en français et de la coopération linguistique (programmes de formation aux technologies de l'information et de la communication pour l'éducation - TICE -, plans de formation des enseignants, formation des hauts fonctionnaires et diplomates internationaux...).

Selon le projet annuel de performances, un total de 5,7 millions d'euros sera distribué aux 385 alliances françaises subventionnées par le ministère des affaires étrangères, soit un montant équivalent à celui consenti en 2014. De même, le montant des subventions accordées par l'État à la fondation Alliance française à Paris et à ses 39 délégations générales dans le monde est maintenu à 1,35 million d'euros.

¹ En intégrant la ligne de subventions à la fondation Alliance française de Paris et aux délégations générales de l'Alliance française.

Toutefois, votre rapporteur pour avis relève que **les données figurant dans le projet annuel de performances ne correspondent pas nécessairement aux subventions effectivement versées**, en partie en raison de l'application de la réserve légale, et constate une **diminution constante des moyens consentis aux alliances françaises depuis 2010** :

(en euros)

	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Programmation 2014
Fondation Alliance française (subvention de fonctionnement)	800 000	800 000	758 636	758 636	660 013
Crédits DGAF*	842 810	860 864	922 364	922 364	802 474
Subventions aux alliances françaises (hors DGAF)**	7 385 525	6 196 335	5 932 621	5 494 939	4 877 789
Total général	9 028 335	7 857 199	7 613 621	7 175 939	6 340 276

* DGAF : délégations générales de l'Alliance française (soit 39 DGAF dans le monde en 2014).

** Il s'agit de subventions versées par les postes aux AF locales pour des opérations déléguées par les SCAC.

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

Face à cette tendance à la baisse préoccupante, il est prévu pour 2015 une légère hausse des dotations destinées aux alliances françaises, de sorte que le montant total des subventions versées au réseau et à la fondation s'élève à près de sept millions d'euros. Par ailleurs, il convient de souligner que le taux d'autofinancement des alliances françaises, hors personnels détachés, s'est élevé à 96 % en 2013 (83 % en 2012). Il peut être plus élevé dans certains pays, comme, par exemple, en Australie où il est de 99 %.

Le ministère des affaires étrangères insiste, en outre, sur l'intense collaboration développée entre l'Institut français, la fondation Alliance française et le réseau des alliances françaises¹. Ces dernières ont ainsi accès à l'ensemble des dispositifs de programmation culturelle et d'enseignement du français de l'institut (les appels à projets artistiques, le Fonds d'Alembert, le plan d'appui aux médiathèques, le fonds TICE d'appui à l'enseignement du français, les plateformes numériques telles que Culturethèque et IFcinéma...) En ce qui concerne la formation des agents du réseau, l'Institut français et la fondation Alliance française se sont accordés pour mettre en place un groupe de concertation et d'échanges périodiques sur leurs programmes et calendriers respectifs. Ils favorisent, autant que possible, l'élaboration d'actions de formations croisées ou conjointes susceptibles de toucher les personnels de l'ensemble du réseau ou plus spécialement ciblées sur ceux des alliances.

¹ Sur la base d'une convention de partenariat tripartite entre la fondation Alliance française, l'Institut français et le ministère des affaires étrangères, signée le 12 juin 2012, qui détaille les relations et les champs de coopération entre les deux premiers signataires.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis s'interroge sur la capacité de l'Institut français à exercer le véritable pilotage stratégique d'un réseau culturel fonctionnant sur deux piliers, l'un public et composé des instituts culturels ayant statut d'EAF, l'autre de droit privé local et constitué des alliances françaises. Alors que la décision a été prise de ne pas lui rattacher le réseau des instituts culturels, l'Institut français voit donc sa position fragilisée auprès des alliances françaises dont la très grande autonomie de programmation et la proximité variable avec les postes diplomatiques ne favorisent pas nécessairement la cohérence de l'action culturelle extérieure de la France dans certaines zones géographiques, en particulier dans celles où le réseau des alliances est dominant. Votre rapporteur pour avis estime donc nécessaire que la direction de la coordination avec le réseau de l'Institut français identifie, au sein de son « Pôle réseau », une série de délégués de l'institut pour chaque zone géographique d'intervention qui seront chargés, au moins chaque semestre, d'organiser une conférence des principaux représentants du réseau culturel dans la zone, incluant des directeurs d'instituts culturels et d'alliances françaises. Cette conférence doit être l'occasion pour les intervenants de l'action culturelle extérieure de s'entendre sur des priorités stratégiques coordonnées.

III. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN JOYAU À PRÉSERVER

Le montant total de la dotation versée par l'État à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) s'établit, dans le projet de loi de finances pour 2015 à 537,2 millions d'euros, contre 538,85 millions d'euros en 2014, et est réparti entre deux programmes au sein de la mission « Action extérieure de l'État » :

- 411,7 millions d'euros au titre du programme 185, correspondant principalement à sa subvention pour charges de service public, contre 420,05 millions d'euros en 2014, soit une diminution de 2 %, conforme à la norme de réduction des dotations applicable aux opérateurs de l'État ;

- 125 millions d'euros au titre du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », correspondant au financement de l'aide à la scolarité des élèves français du réseau, contre 118,8 millions d'euros en 2014, soit une augmentation de plus de 5 %.

Le réseau d'établissements scolaires d'enseignement français à l'étranger comprend près de 327 000 élèves en 2014, soit une augmentation de ses effectifs de 7 000 élèves par rapport à l'année précédente. Alors que son financement reposait au départ sur la contribution de l'État à hauteur de 60 % et des parents d'élèves à hauteur de 40 %, ce rapport s'est désormais inversé pour s'établir à 45 % de financements provenant de l'État et 55 % de financements provenant des parents d'élèves. L'AEFE constitue un levier puissant et précieux de notre dispositif d'influence culturelle, linguistique et intellectuelle auprès des élites étrangères.

A. LA PRÉSERVATION DE LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DU PROGRAMME IMMOBILIER DU RÉSEAU

Pour 2015, l'agence financera la diminution de la subvention de 2 % (soit huit millions d'euros de moins), par :

- une économie de six millions d'euros, au moyen d'une révision du projet immobilier de Barcelone, dont le montant initial s'établissait à douze millions d'euros ;

- une économie de deux millions d'euros, au moyen d'une diminution des frais de fonctionnement des établissements en gestion directe (EGD) placés sous l'autorité directe de l'AEFE.

Aucune économie ne sera donc réalisée sur la pédagogie ou sur le nombre d'élèves scolarisés.

Pour mémoire, l'AEFE avait compensé la diminution de sa subvention pour charges de services publics (de - 8,9 millions d'euros entre 2013 et 2014) par l'accroissement de la part de ses ressources propres, en exécutant notamment :

- une optimisation de la participation à la rémunération des résidents (+ 10,8 millions d'euros entre le budget initial pour 2013 et le budget initial pour 2014, soit une progression de 6,5 %) ;

- un recours ponctuel à des subventions exceptionnelles de ses EGD, pour un montant de 4,2 millions d'euros.

Le financement des opérations immobilières de l'AEFE concernant ses EGD 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 aux avances de l'agence France Trésor (AFT), contracté par l'AEFE et remboursé par l'établissement. Le recours aux avances de France Trésor est fonction de la situation générale de l'établissement, de sa capacité financière et de ses perspectives de développement.

Le budget initial pour 2014 de l'agence prévoit ainsi un financement par fonds de roulement des opérations immobilières de 20,4 millions d'euros pour les services centraux et de 22,3 millions d'euros pour les EGD, soit un total de 42,7 millions d'euros, soit 66 % des investissements de l'agence.

De 2006 à fin 2013, la programmation immobilière pluriannuelle de l'AEFE dans ses EGD a représenté un montant cumulé de dépenses de 200 millions d'euros, dont 62 millions d'euros financés par les services centraux. La prévision de dépenses des services centraux pour 2014 est estimée à 23 millions d'euros. Les nouvelles opérations pluriannuelles d'investissement approuvées par le conseil d'administration de l'agence au cours de l'année scolaire 2013-2014 devraient représenter une dépense totale de 37,8 millions d'euros. Leur financement sera assuré par une participation des services centraux de l'AEFE prélevée sur fonds propres, à hauteur de deux millions d'euros, et par un prélèvement sur le fonds de réserve des établissements concernés pour environ 29,1 millions d'euros. Le complément du financement est assuré par des avances de l'Agence France Trésor.

Concernant les établissements conventionnés, l'AEFE soutient leurs projets immobiliers en participant à leur financement sous la forme de subventions d'investissement, d'un montant annuel de six millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis constate un fort dynamisme des fonds de roulement des services centraux de l'AEFE et de ses établissements en gestion directe, respectivement de + 145 % et + 104 % sur la période 2008-2013 :

Évolution du fonds de roulement de l'AEFE

(en euros)

	Services centraux	EGD	Total
2008	45 137 194	96 961 790	142 098 984
2009	56 886 378	110 474 906	167 361 284
2010	79 333 112	130 119 472	209 452 584
2011	91 873 262	155 928 587	247 801 849
2012	98 470 765	173 313 377	271 784 143
2013	110 643 641	198 254 819	308 898 460

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

L'existence de ce fonds de roulement permet de garantir le financement pluriannuel de la politique immobilière de l'agence. En effet, les besoins croissants d'entretien, de maintenance et de modernisation du parc immobilier des lycées français à l'étranger conduisent celle-ci à financer en partie ses investissements par prélèvement sur fonds de roulement. Le transfert à l'AEFE de la gestion des biens domaniaux occupés par des EGD, acté par décision interministérielle du 15 avril 2013, conduit l'agence à assurer seule la gestion de ce patrimoine.

Le budget initial pour 2014 de l'AEFE prévoit un financement des dépenses d'investissement de 20,4 millions d'euros par le fonds de roulement des services centraux et de 22,3 millions d'euros par le fonds de roulement des EGD, soit un total de 42,7 millions d'euros, soit 66 % des investissements de l'agence. Aux termes du budget rectificatif n° 1-2014, un prélèvement supplémentaire de 12,3 millions d'euros sur le fonds de roulement a été programmé, dont 2,3 millions d'euros sur celui des services centraux et 10 millions d'euros sur celui des EGD. Au total, ce sont donc près de 56 millions d'euros prélevés sur le fonds de roulement de l'agence qui financent des dépenses d'investissement. Après ce budget rectificatif, le fonds de roulement des services centraux s'élève à 87,9 millions d'euros, soit 41 jours de fonctionnement, et se situe donc en-deçà du seuil prudentiel de 60 jours.

Le financement de la politique immobilière et la prise en charge des pensions civiles de ses personnels détachés ont conduit l'AEFE à compenser la baisse de sa subvention pour charges de service public par la croissance d'autres ressources, notamment les frais d'inscription payés par les familles. Consécutivement à la mise en place de la prise en charge par l'État des frais d'inscription des élèves des classes de lycée, ces frais avaient

significativement augmenté sur la période 2007-2012. Même si cette augmentation de poursuit à l'heure actuelle, il semble que les tendances haussières à deux chiffres soient désormais derrière nous, comme le laisse entendre la Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPÉE) qui indique avoir beaucoup œuvré pour que les hausses liées à des projets immobiliers soient discutées en amont, chiffrées par tranches de travaux et soumises à l'approbation des familles, comme ce fut le cas à Madrid.

Pour la période 2015-2017, les établissements en gestion directe de l'AEFE, qui depuis le 1^{er} janvier 2013 a la responsabilité de son parc domanial, seront appelés à financer 86 millions d'euros au titre de la politique immobilière du réseau par prélèvement sur leurs fonds de roulement.

B. LES PREMIERS EFFETS DE LA RÉFORME DE L'AIDE À LA SCOLARITÉ

Les frais de scolarité constituent la principale ressource des établissements. Leur augmentation au sein des EGD est raisonnée et déterminée dans la cadre des conférences d'orientation stratégique (COS) qui prennent en compte notamment la croissance prévisionnelle des effectifs de même que les ressources immobilières nécessaires à leur accueil.

Inscrite sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », l'aide à la scolarité en faveur des élèves français résidant à l'étranger reposait, entre 2007 et 2012, sur deux dispositifs :

- les bourses scolaires attribuées sur conditions de ressources et en fonction des pays de résidence par les commissions locales de bourses ;
- la prise en charge (PEC) des frais de scolarité sans condition de ressources versées aux élèves inscrits dans le second cycle du secondaire.

Mise en œuvre à partir de 2007 conformément à une promesse du Président de la République alors en exercice, M. Nicolas Sarkozy, la PEC a d'abord concerné les élèves de terminale, à la rentrée scolaire de 2007, pour progressivement s'étendre à l'ensemble des élèves inscrits en classes de lycée. Pour l'année scolaire 2011-2012, 7 500 lycéens, soit 7 % des 114 000 élèves scolarisés dans le réseau des établissements gérés, conventionnés ou homologués par l'AEFE, ont bénéficié de la PEC, pour une dépense correspondant à plus de 25 % de la dotation. On observe, dans le même temps, une explosion de la dépense consacrée à l'aide à la scolarité, de 90 % entre 2007 et 2012.

En dépit des mesures d'économies destinées à maîtriser le coût exponentiel de la PEC, notamment le plafonnement de la PEC au niveau des tarifs 2007-2008 dans les établissements homologués, étendu en 2011 à l'ensemble des établissements du réseau, **le financement de la politique de bourses scolaires est devenu rapidement insoutenable**, avec un nombre de

boursiers en forte croissance dans toutes les classes (+ 29 % entre 2007-2008 et 2012-2013 dans les pays du rythme Nord) :

Évolution du nombre de boursiers dans les pays du rythme Nord

	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014
Nombre de demandes de bourses (élèves)	22 178	22 820	23 701	25 481	26 733	27 913	31 047	30 116
Nombre de boursiers	18 217	18 967	20 031	21 355	21 807	23 004	24 464	23 883
Montant accordé (en M€)	43,9	49,1	55,4	66,4	71,0	79,7	91,4	89,3
Coût moyen par élève	2 412 €	2 587 €	2 764 €	3 111 €	3 257 €	3 465 €	3 735 €	3 741 €

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

Comme le rappelle l'AEFE, cette évolution s'explique par plusieurs facteurs :

- la politique de « vérité des coûts » mise en place à compter de l'année scolaire 2006-2007 a conduit à une augmentation sensible des frais de scolarité. La moyenne mondiale des frais de scolarité appelés pour les classes n'ouvrant pas droit à prise en charge a ainsi augmenté de 45 % sur la période 2007-2011 ;

- les effets de la crise économique (ce que corrobore l'égale croissance du nombre de demandes et du nombre de bourses accordées) ;

- le changement de comportement des familles. L'instauration de la prise en charge a eu un impact sur le système des bourses : de nombreuses familles, qui, auparavant, ne sollicitaient pas de bourses sur critères sociaux, présentent aujourd'hui une demande ;

- enfin, pour l'année scolaire 2011-2012, le nombre de boursiers dans les classes de lycée a augmenté de 17 % par rapport à l'année précédente, contre une augmentation moyenne de 4 % dans les autres cycles. Cette forte augmentation dans les classes ouvertes à la prise en charge constitue la conséquence du plafonnement des frais de scolarité couverts par ce dispositif au niveau des tarifs 2007-2008, le nombre de boursiers dans les classes de lycée se situant en baisse les années précédentes.

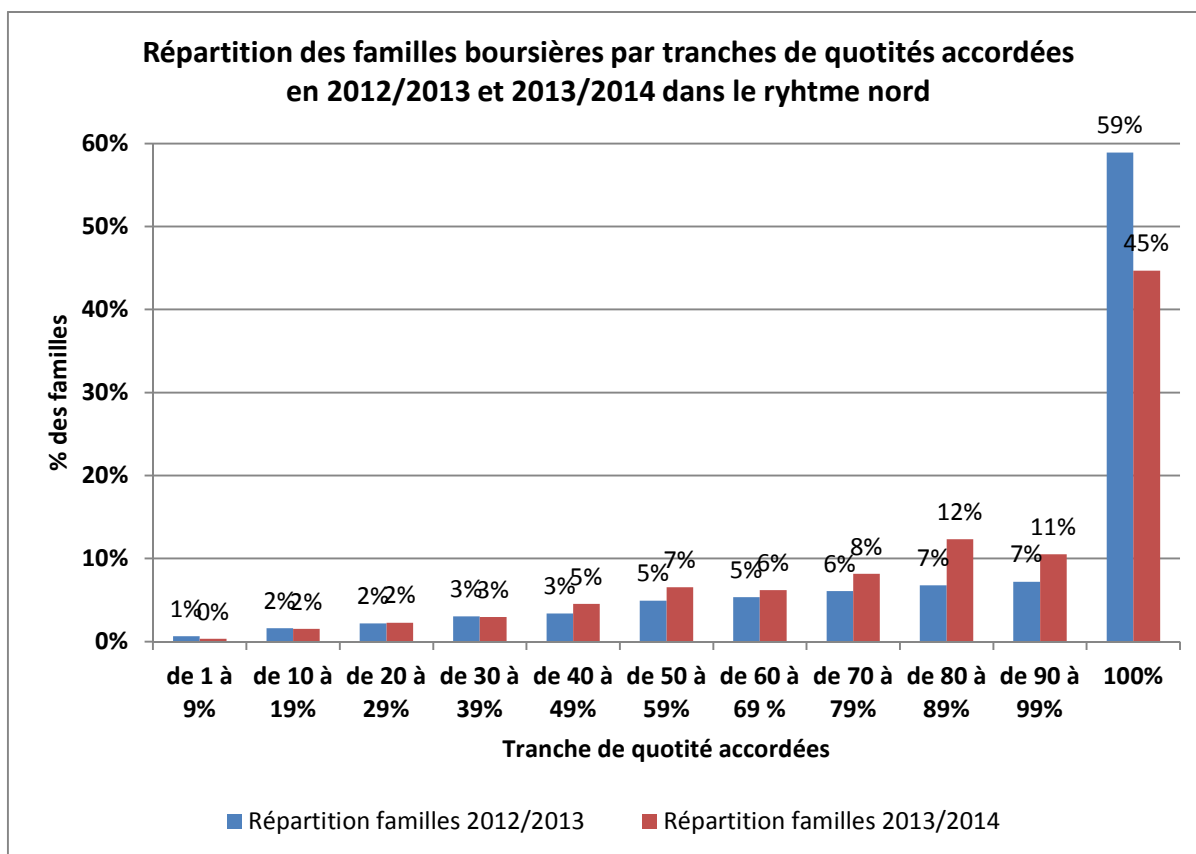
La suppression de la PEC¹ est intervenue à la rentrée de septembre 2012 pour les pays du rythme Nord et début 2013 pour les pays du rythme Sud. Elle s'est accompagnée d'une réforme globale du système de bourses, entrée en vigueur à la rentrée de septembre 2013 pour les pays du rythme Nord et à la rentrée de janvier 2014 pour les pays du rythme Sud, et destinée à garantir la pérennité du financement et l'équité de la politique d'aide à la scolarité :

- l'introduction de nouveaux critères d'attribution permet de prendre en compte la réalité des ressources des familles (revenu net disponible par personne). L'octroi d'une bourse est ainsi déterminé en fonction de ce qu'il reste à une famille pour vivre, une fois payés les impôts, les charges sociales et les frais de scolarité, par rapport au coût de la vie locale (déterminé à partir d'un indice de parité de pouvoir d'achat, calculé pour chacun des postes selon des règles homogènes et objectives) ;

- la substitution à la logique de guichet qui prévalait dans l'ancien système d'une logique d'enveloppe. Désormais, la dépense de l'aide à la scolarité est prédéterminée par les dotations votées en loi de finances initiale dont découlent des enveloppes limitatives qui constituent le cadre strict des travaux des commissions locales de bourses. Les responsabilités liées à la maîtrise des coûts ont également été clarifiées, en créant une phase de dialogue de gestion entre l'AEFE, la direction des Français à l'étranger (DFAE) et les postes diplomatiques. En cas d'inadéquation des besoins avec les moyens disponibles, cette phase est l'occasion de recourir à des outils de pilotage budgétaire prévus par le dispositif : péréquation entre postes, mise en place de mécanismes locaux de régulation, utilisation de la réserve d'intervention pour répondre à des problématiques spécifiques, variation de la contribution progressive de solidarité des familles.

Le nouveau dispositif a permis de concentrer les moyens disponibles au bénéfice des familles les plus en difficulté ce qui, dans un contexte d'enveloppe budgétaire contrainte, a eu pour effet de diminuer sensiblement les quotités de bourse pour un grand nombre de familles. Le pourcentage des familles ayant bénéficié d'une bourse à 100 % est passé de 59 % en 2012-2013 à 45 % en 2013-2014. Ainsi, la répartition des quotités de bourses correspond plus étroitement au niveau des revenus des familles (plus grande progressivité) ce qui garantit une meilleure ventilation des crédits disponibles entre les bénéficiaires :

¹ Article 42 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.



Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

De plus, les ajustements apportés lors de la commission nationale des bourses de décembre 2013 ont permis d'asseoir davantage le dispositif :

- sur la base des propositions des commissions locales de bourses, certains seuils d'exclusion liés aux patrimoines mobilier ou immobilier ont été réajustés pour tenir compte des réalités locales. Sont ainsi retenus deux seuils d'exclusion en matière de patrimoine mobilier (50 000 et 100 000 euros, étant entendu que, dorénavant, les plans d'épargne-retraite par capitalisation (type « 401 K » aux États-Unis) sont pris en compte, mais, dans la réalité, ces seuils ne concernent que très peu de familles) et trois seuils d'exclusion en matière de patrimoine immobilier (150 000, 200 000 et 250 000 euros) sachant que certains postes qui n'ont pas souhaité de modulation conservent un seuil mobilier à 100 000 euros et un seuil immobilier à 200 000 euros ;

- une « réserve d'intervention » destinée à soutenir les postes confrontés à des difficultés spécifiques a été créée, qui suppose un traitement par pondération au cas par cas de la quotité théorique des familles concernées et repose sur une enveloppe spécifique de 2 % des crédits alloués ;

- les commissions locales, qui jouent pleinement leur rôle d'appréciation fine des situations locales, ont vu leur responsabilité confortée : elles sont désormais systématiquement informées du résultat de

l'instruction des dossiers et du dialogue de gestion. Elles peuvent également émettre des propositions favorables sur des dossiers qui avaient été proposés à l'ajournement ou au rejet par le poste lors de l'instruction.

L'AEFE indique que l'augmentation des frais de scolarité demeure dans le nouveau système l'un des paramètres fondamentaux d'évolution de la dépense en matière de bourses scolaires. Le plafonnement des tarifs est donc appelé à constituer une mesure essentielle de régulation susceptible d'être mise en œuvre afin de limiter en tant que de besoin la dépense. Toutefois, les commissions locales de bourses (CLB) disposeront de la possibilité, à titre tout à fait exceptionnel, de ne pas appliquer ce plafonnement aux quelques familles en situation extrêmement précaire pour lesquelles le reliquat de frais de scolarité se révélerait insoutenable, cette dérogation restant à motiver dans le procès-verbal de la réunion de la commission. Les établissements sont incités à mettre en place un système de bourse interne pouvant apporter une aide complémentaire aux familles françaises ne bénéficiant pas d'une couverture totale des frais de scolarité.

En définitive, l'indice de parité de pouvoir d'achat (IPPA) a été maintenu dans sa composante actuelle (30 % pour le coût du logement et 70 % pour le coût de la vie). En effet, l'augmentation de la part du coût du logement conduirait à une baisse de la valeur de l'IPPA pour une très grande majorité de postes.

C. UNE PRISE EN CHARGE DES PENSIONS CIVILES QUI CONTRAINT À UNE INTENSIFICATION DE L'EFFORT D'AUTOFINANCEMENT

L'intégration des pensions civiles dans les charges de l'AEFE à compter de 2009 a modifié le périmètre sur lequel reposait le budget de l'agence. En effet, le budget est impacté par une dépense nouvelle de plus de 120 millions d'euros, dont la progression est peu prévisible compte tenu de la détermination chaque année du taux de pension. Pour pallier cette charge, une subvention de 130 millions d'euros a été intégrée en base budgétaire à partir de 2010 sur le programme 185. En 2013, une seconde dotation de 5,5 millions d'euros est venue contribuer à la prise en charge des pensions civiles. En complément de ces subventions, l'Agence a organisé la montée en charge des ressources propres.

Dans le cadre de l'élaboration du budget triennal pour la période 2015-2017, l'AEFE a effectué un travail sincère de budgétisation de ses dépenses et recettes futures, qui incluait une évaluation de la charge des pensions civiles : le montant inscrit en budget initial pour 2014 est de 167,5 millions d'euros, le prévisionnel 2015 s'établit à 170,3 millions d'euros, soit une progression de 2,8 millions d'euros (+ 1,7 %).

Au vu des tendances esquissées par l'exécution budgétaire en 2014, la prévision de la charge pour pensions civiles inscrite au budget initial pour 2015 s'inscrira dans l'épure du triennal. Relativement à l'évolution du taux, le dernier scénario du triennal prévoit une stabilisation à 74,6 % du taux en 2015 et 2016, et une augmentation à 77,4 % en 2017.

Le conseil d'administration de l'AEFE a créé, à compter de 2009, une participation financière complémentaire de 6 % assise sur les frais de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés destinée pour partie à contribuer au financement des pensions civiles. En raison de l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés dans les établissements en gestion directe et conventionnés, cette contribution permet de dégager des recettes supplémentaires annuelles.

Une autre source de croissance de l'autofinancement est liée à la forte progression des recettes de participation des établissements en gestion directe et conventionnés à la rémunération des personnels de l'AEFE résidents.

	Compte financier 2012	Compte financier 2013	Budget initial 2014	Δ / 2012-2014
Coût des pensions civiles en €	148 759 108	160 275 189	167 500 105	
Δ / N-1 en €		14 516 081	4 224 916	18 740 998
Δ / N-1 en %		9,8 %	2,6 %	12,6 %
Taux de pension civile (ATI compris)	68,92 %	74,6 %	74,6 %	8,2 %

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

En budget triennal pour la période 2015-2017, avec un taux de pensions civiles et un schéma d'emplois stabilisés, la croissance de la pension civile s'élève à 6,3 millions d'euros, soit 3,7 %. Cette croissance est essentiellement due à la hausse mécanique du solde positif du glissement vieillesse-technicité (GVT) des personnels de l'agence. En conséquence, l'AEFE est amenée à amplifier son effort d'autofinancement, dans un premier temps au travers d'une rationalisation des dispositifs existants et, dans un second temps, par la recherche de nouvelles formes de financement à la fois soutenables et pérennes.

	BI 2015	BI 2016	BI 2017	Δ / 2015-2017
Coût des pensions civiles en €	170 292 298	173 400 639	176 566 701	
Δ / N-1 en €		3 108 340	3 166 062	6 274 402
Δ / N-1 en %		1,8 %	1,8 %	3,7 %
Taux de pension civile (ATI compris)	74,6 %	74,6 %	74,6 %	0,0 %

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

Pour rappel, l'AEFE est la seule à assumer la prise en charge à l'étranger des pensions civiles de personnels détachés de l'éducation nationale. Sur les 10 000 personnels qui assurent leur service en dehors de l'éducation nationale, 8 000 sont affectés à des établissements d'enseignement français à l'étranger, dont 6 500 expatriés résidents dont les pensions civiles sont prises en charge par l'agence. En revanche, les établissements homologués bénéficiant de détachés directs n'ont pas à payer les pensions civiles correspondantes. On estime à 60 millions d'euros le montant de ces pensions civiles non provisionnées. Cette situation non seulement crée de la dette mais désavantage l'opérateur.

Face aux difficultés rencontrées par l'AEFE pour obtenir des enseignants détachés de l'éducation nationale dans un certain nombre de matières, telles que les mathématiques, les lettres et l'anglais, votre rapporteur pour avis estime indispensable d'autoriser la participation de la directrice de l'agence aux réunions des recteurs des académies françaises, au rythme d'une fois tous les deux mois.

IV. CAMPUS FRANCE : AU SERVICE DE L'ATTRACTIVITÉ UNIVERSITAIRE DANS LA COMPÉTITION FÉROCE DE L'ÉCONOMIE GLOBALISÉE DE LA CONNAISSANCE

La France se caractérise par une tradition ancienne et solidement ancrée de pays d'accueil de la mobilité internationale universitaire et scientifique : elle a accueilli 295 084 étudiants étrangers dans ses établissements d'enseignement supérieur en 2013-2014, une performance en progression de 2 % par rapport à 2012-2013. Selon les chiffres les plus récents disponibles de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la France est redevenu le 3^e pays d'accueil de la mobilité étudiante internationale en 2012 derrière les États-Unis et le Royaume-Uni, après avoir un temps été rétrogradée derrière l'Australie en 2011.

Campus France estime que les opérations de regroupements universitaires (par des fusions ou par la constitution de communautés d'universités et établissements - COMUE - ou d'associations), intervenues en application de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, ont incontestablement amélioré la visibilité de l'enseignement supérieur français à l'international. La question de l'échelon déterminant pour la coopération internationale n'est toutefois pas encore définitivement réglée, les établissements demeurant attachés à la définition de leur stratégie propre en matière de relations internationales. En tout état de cause, il appartient désormais à Campus France d'œuvrer à la coordination des politiques d'attractivité et de mobilité de ses établissements partenaires et de développer le dialogue avec les futures COMUE.

A. CAMPUS FRANCE : UN ACTEUR À LA LÉGITIMITÉ RENFORCÉE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE NOTRE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ

1. Un opérateur qui investit efficacement les plateformes numériques

La création par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Campus France, effective à compter du 1^{er} mai 2012, a permis de regrouper au sein d'un opérateur unique les activités du groupement d'intérêt public (GIP) CampusFrance, de l'association EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) et de la sous-direction des affaires internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Placé sous la tutelle conjointe des ministres des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur et de la recherche, Campus France a pour mission principale de mettre en place une chaîne cohérente de l'accueil des

étudiants étrangers, allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger à la gestion de la mobilité et de l'accueil des étudiants étrangers en France.

Campus France s'appuie sur un réseau de 147 « espaces Campus France » et 69 antennes relais dans 116 pays. Ce réseau a augmenté d'environ 10 % au cours des deux dernières années : 175 espaces et antennes en mai 2012 et 200 en novembre 2013. Ces bureaux sont placés sous la responsabilité des ambassadeurs et, par délégation, sous la responsabilité des COCAC. L'établissement mène des campagnes intenses de promotion de l'offre française d'enseignement supérieur en offrant aux étudiants étrangers des prestations d'information, d'orientation et d'accueil. Il organise, en liaison avec les postes diplomatiques, nombre de salons, forums, visites thématiques et tournées universitaires, qui totalisent chaque année en moyenne 200 000 visiteurs. À la demande de ses tutelles, l'établissement devrait également renforcer sa présence numérique en lançant, fin 2014, une plate-forme numérique destinée aux étudiants étrangers ayant effectué une mobilité en France et associant une large palette d'acteurs, dont les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises, afin de faire rayonner notre diplomatie culturelle et créer de nouvelles synergies et initiatives.

À cet égard, la plateforme mutualisée France Université Numérique (FUN), développée par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, propose à ce jour 36 cours en ligne ouverts à tous, également appelés « *Massive Open Online Courses* » (MOOCs), produits par seize établissements (dont huit universités et huit écoles), attirant plus de 160 000 internautes et suscitant plus de 300 000 inscriptions. À l'automne, une trentaine de MOOCs continuera d'être proposée aux internautes et permettra d'assurer le rayonnement auprès des élites étrangères de nos établissements d'enseignement supérieur les plus prestigieux. La table ronde organisée en mai 2014 par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat sur l'essor des MOOCs en France a témoigné de la détermination de nos universités à toucher un public d'apprenants chaque fois plus large et diversifié¹.

En outre, sur la base d'un cahier des charges remis en janvier 2014 par le ministère des affaires étrangères et du développement international, Campus France a développé un outil destiné à mettre en réseau des « *alumni* » (anciens élèves et diplômés) des établissements d'enseignement supérieur, qui devrait être livré à la mi-novembre 2014. Il s'agira, sur le modèle du portail allemand « *Dachverband Alumni-Clubs.net* », d'une plateforme de type « réseau social », permettant d'associer les entreprises et les établissements et de faire bénéficier ses utilisateurs d'une base de

¹ Compte rendu de la table ronde du 28 mai 2014 organisée par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140526/cult.html>.

données d'envergure mondiale. Il appartiendra aux ambassadeurs d'animer auprès des pays partenaires le fichier des *alumni* en organisant, le cas échéant, des forums permettant aux étudiants étrangers de rencontrer d'anciens diplômés de l'enseignement supérieur français.

La subvention pour charges de service public versée par le ministère des affaires étrangères et du développement international à l'EPIC Campus France s'élève, dans le projet de budget pour 2015, à quatre millions d'euros, soit une baisse de 2 % par rapport au montant voté en loi de finances initiale pour 2014, conformément à la norme de réduction des dépenses publiques applicable aux opérateurs de l'État pour le budget triennal 2015-2017. Elle est complétée par une dotation versée par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui exerce une cotutelle de l'établissement, d'un montant de 1,76 millions d'euros en 2015. Les prévisions 2016 et 2017 sont également conformes à la norme de réduction de 2 % par an :

(en millions d'euros)

PLF 2015		2016		2017	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
4	4	3,9	3,9	3,8	3,8

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

L'autorisation de plafond d'emplois a été fixée à 235 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et l'autorisation d'emplois hors plafond à 25 dans le budget 2014, soit un total d'emplois autorisés de 260. Cette autorisation était de 286 (243 sous plafond et 43 hors plafond) en 2012 et 2013. Toutefois, au cours de l'exécution budgétaire, Campus France s'est volontairement tenu en-deçà du plafond d'emplois dans un souci d'équilibre budgétaire. Au 1^{er} août 2014, le nombre d'ETP pris en charge sur le budget de l'établissement s'élevait à 232,8, dont 5 hors plafond.

Le développement de l'établissement supposerait une hausse des emplois hors plafond, financés sur ressources propres, dont la définition reste cependant très restrictive en l'état, du fait du jeu combiné des contraintes du droit du travail (qui s'applique à l'EPIC) et des circulaires du ministère du budget. Campus France entend poser la question des CDD dits « de chantiers » qui devraient lui permettre de recruter sur des contrats de trois ans, alors que, jusqu'ici, les CDD hors plafond ne peuvent excéder 18 mois.

2. La rationalisation de la gestion de notre politique de bourses au bénéfice des étudiants étrangers

À partir du 1^{er} septembre 2012, Campus France a repris la totalité des activités internationales du CNOUS, conformément à l'article 8 de la loi du 27 juillet 2010. Votre rapporteur pour avis se réjouit des progrès notables

enregistrés par l'EPIC dans la gestion unifiée des bourses à destination des étudiants étrangers qui, du reste, ne parlent plus désormais de bourses du Gouvernement français mais bien de « bourses Campus France ». En prenant en charge l'ensemble de la chaîne d'accueil des étudiants étrangers, de l'information sur l'offre française d'enseignement supérieur au logement étudiant en passant par le versement à l'étudiant de l'allocation d'entretien et la prise en charge de sa couverture sociale, Campus France a gagné la confiance des élites étrangères.

Campus France gère ainsi deux types de bourses :

- les bourses du gouvernement français (BGF) : la réglementation est restée identique et le montant des bourses n'a pas été revalorisé depuis plusieurs années. Il convient de relever le nombre important de bourses de couverture sociale, c'est-à-dire sans versement effectif d'une allocation de bourse, provenant de la reprise des activités du CNOUS ;

- les bourses des gouvernements étrangers (BGE) : l'EPIC répond aux demandes des gouvernements ou de leurs agences de mobilité, et calcule les budgets de mobilité en fonction de la décision d'allocation prise par le mandant.

Une exception majeure doit toutefois être signalée quant à la position de Campus France comme principal opérateur de la gestion des bourses : elle concerne les bourses de mobilité sortante (attribuées aux étudiants français pour aller à l'étranger) pour laquelle le principal opérateur reste l'Agence « Erasmus + France/Éducation & Formation » (A2E2F). Or, Campus France participe également à des opérations en faveur de la mobilité sortante, notamment en organisant, en lien avec les établissements et les représentations diplomatiques des pays concernés, des salons tels que « Study in Japan », « Study in Mexico »..., afin de mieux faire connaître aux étudiants français les systèmes d'enseignement supérieur étrangers. Les pays partenaires de l'EPIC manifestent, en effet, le souhait d'accueillir des étudiants français au sein de leurs établissements d'enseignement supérieur. À partir de 2015, le programme « Erasmus + » devrait s'ouvrir aux pays tiers. Campus France pourrait utilement collaborer en ce sens avec l'agence A2E2F qui ne dispose pas d'appareils de promotion de l'enseignement supérieur français auprès des pays extracommunautaires.

Au cours de la dernière année de sa gestion, la sous-direction des affaires internationales du CNOUS gérât 86 conventions. 53 d'entre elles ont été reprises et renégociées par Campus France, dont les plus importantes avec le Gabon, l'AEFE, le Mexique, le Vietnam et l'Irak.

Parmi les 33 conventions non reprises, il faut distinguer plusieurs cas :

- trois conventions avec la Syrie, les circonstances politiques ne permettant pas d'envisager la reprise de cette activité ;

- six conventions avec les filiales à l'étranger du groupe Total, désormais intégrées dans le cadre de la convention préexistante avec le siège du groupe ;

- des conventions inactives ou en voie d'extinction avec la Bolivie, le Chili, l'Azerbaïdjan, des universités palestiniennes ou encore des établissements publics français ;

- des bailleurs qui ont choisi de gérer eux-mêmes leurs programmes de mobilité, en particulier le ministère de l'enseignement supérieur libyen.

Hormis les programmes syriens (500 étudiants) et libyens (250 étudiants), les conventions non reprises ne concernaient qu'un nombre très limité de boursiers. Depuis 2012, Campus France a par ailleurs développé des programmes avec de nouveaux bailleurs de fonds : avec le Brésil dans le cadre du programme « Sciences sans frontières », mais aussi le Pérou, l'Argentine, la Côte-d'Ivoire et la Guinée-Équatoriale. Ces nouvelles activités ont plus que compensé la non-reprise de certaines conventions du CNOUS.

Évolution du nombre de bourses gérés par CAMPUS France de 2010 à 2013

	2010 (Egide)				2011 (Egide)				2012 (Campus France de janvier à août + activités internationales du CNOUS à partir de septembre)				2013			
	MAE	Mandants étrangers	Mandants français	Total 2010	MAE	Mandants étrangers	Mandants français	Total 2011	MAE	Mandants étrangers	Mandants français	Total 2012	MAE	Mandants étrangers	Mandants français	Total 2013
Bourses d'études (formations diplômantes)	3 981	238	710	4 929	4 596	421	631	5 648	8 402	3 402	1 375	13 179	9 525	5 355	1 496	16 376
Bourses de stage (formations professionnalisantes & recherche)	3 915	213	3 238	7 366	3 500	208	3 133	6 841	3 444	203	2 973	6 620	4 075	215	2 645	6 935
Bourses de mobilité sortante	113	0	1 140	1 253	61	0	808	869	224	0	46	270	345		52	397
Bourses intra-Afrique	480	0	0	480	467	0	0	467	472	0	0	472	434		0	434
Total	8 489	451	5 088	14 028	8 624	629	4 572	13 825	12 542	3 605	4 394	20 541	14 379	5 570	4 193	24 142

Source : Campus France

Le CNOUS facturait ses prestations à hauteur de 50 euros par mois de bourse, un tarif resté inchangé entre 1998 et 2012. La renégociation des conventions a permis à Campus France de porter en moyenne ce tarif à 80 euros, l'augmentation de 60 % correspondant à l'évolution de l'indice du coût du travail au cours de cette même période. Les conventions prévoient la possibilité pour Campus France de revaloriser ces tarifs de gestion chaque année dans la limite du même indice.

La politique de bourses bénéficiera de 71,6 millions d'euros en 2015, contre 68 millions d'euros en 2014, soit une augmentation de plus de 5 %. Les bourses programmées sont attribuées principalement par les postes diplomatiques par l'intermédiaire de Campus France, à hauteur de 47,5 millions d'euros, et, dans une moindre mesure, par l'administration centrale pour l'octroi de bourses d'excellence (notamment les programmes « Eiffel » et « Major »), à hauteur de 19 millions d'euros.

Le site Internet de Campus France recense l'ensemble des dispositifs de guichet unique d'accueil présents en régions et, le cas échéant, les aides et les services proposés par les collectivités territoriales en direction des étudiants étrangers. Campus France prévoit, de plus, la mise en place en 2015 d'un parrainage international avec la branche française de l'association européenne « *Erasmus Student Network* », ESN France, afin de favoriser l'accueil et l'intégration des étudiants étrangers par d'autres étudiants déjà installés, qu'ils soient français ou eux-mêmes étrangers.

B. POUR UNE POLITIQUE D'ACCUEIL EN FRANCE COHÉRENTE ET ATTRACTIVE

La force de l'établissement Campus France est précisément de pouvoir offrir à l'étudiant étranger une chaîne continue entre les opérations de promotion qu'il organise à l'étranger, en collaboration avec les ambassades et les espaces Campus France qui seront le premier contact de l'étudiant avec le monde universitaire français, et les dispositifs d'accueil en France, soit ceux de Campus France pour les boursiers ou ceux des établissements d'accueil pour l'ensemble des étudiants.

Depuis l'été 2014, Campus France comprend une direction de l'accueil et de la vie étudiante, qui a pour mission de coordonner les dispositifs d'accueil existants, de développer des bonnes pratiques et de faciliter la communication entre tous les acteurs de l'accueil des étudiants étrangers : centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), services des préfetures, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), des caisses d'allocations familiales (CAF), des organismes de logement, etc., notamment dans le cadre des guichets mutualisés. Le développement récent d'une plateforme d'échange d'informations entre Campus France et le réseau CNOUS-CROUS sur la gestion des chambres en résidence universitaire a amélioré la prestation offerte.

1. Une attribution des visas par les autorités consulaires parfois compliquée

En 2013, 74 947 visas de long séjour pour études ont été délivrés, en progression de plus de 6 % par rapport à 2012. Fait notable, la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a ouvert la possibilité d'attribuer un titre de séjour pluriannuel aux étudiants de master et de doctorat, après un an sur le territoire.

Conformément aux engagements pris lors du conseil stratégique de l'attractivité du 17 février 2014, le projet de loi relatif aux droits des étrangers en France, qui entend « *renforcer la position de la France dans l'accueil des mobilités internationales de l'excellence, de la création et de la connaissance* »,

présenté en Conseil des ministres le 23 juillet 2014, prévoit l'extension du titre de séjour pluriannuel pour les étudiants de premier cycle, la création d'une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent », d'une durée maximale de quatre ans, délivrée dès leur première admission au séjour aux investisseurs, aux chercheurs, aux artistes et aux salariés qualifiés et un accès facilité au marché du travail pour l'étudiant étranger ayant obtenu un diplôme au moins équivalent au grade de master dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au niveau national.

Par ailleurs, afin d'améliorer la qualité de l'accueil du public étudiant par les services préfectoraux et de faciliter les formalités relatives au séjour, le ministre de l'intérieur envisage, dans une circulaire relative à la directive nationale d'organisation pour l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture en date du 3 janvier 2014, la généralisation d'ici 2015 des guichets délocalisés des bureaux des étrangers préfectoraux au sein des établissements d'enseignement supérieur. À la rentrée 2013, ce sont 22 préfectures qui ont délocalisé auprès de 25 établissements d'enseignement supérieur leurs bureaux des étrangers sous la forme de plateformes temporaires délocalisées, dans le cadre de conventions avec ces universités. L'objectif consiste, à terme, à mettre ce service de guichets délocalisés à disposition des quelque 175 000 étudiants extracommunautaires détenteurs d'un visa de long séjour.

Depuis peu, Campus France propose sur son site Internet une nouvelle rubrique qui recense l'ensemble des guichets des préfectures au sein des sites universitaires : <http://www.campusfrance.org/fr/page/les-services-daccueil-dans-votre-ville>.

En dépit de ces avancées, Campus France a relevé un certain nombre d'obstacles persistants dans l'octroi de titres de séjour aux étudiants issus de pays pourtant prioritaires pour notre politique culturelle et d'influence à l'étranger. En effet, certains pays partenaires tels que les États-Unis, le Brésil et la Russie sont trop vastes pour que notre réseau de consulats permette le règlement des formalités administratives de demande de titre de séjour au plus près des étudiants et de leurs familles.

De plus, il a été constaté une forme de zèle au sein de certains consulats qui réclament aux étudiants étrangers des pièces non exigées par les circulaires et les télégrammes diplomatiques (TD) relatifs à l'octroi de titres de séjour par les postes diplomatiques à l'étranger, notamment en posant des conditions de logement qui ne figurent pas dans le TD diplomatie n° 2013 8950 du 27 mai 2013, intitulé « Visas de long séjour - Facilitations procédurales pour les étudiants ». En particulier, Campus France s'est ému que certains consuls généraux opposent un barrage *quasi* systématique aux demandes de titres de séjour en vue de l'apprentissage du français langue étrangère (FLE).

À cet égard, votre rapporteur pour avis partage les propositions émises par Campus France et adressées à la direction générale des étrangers en France :

- d'exonérer de l'obligation de visa les ressortissants étrangers souhaitant intégrer un parcours d'apprentissage FLE n'excédant pas six mois ;
- de rétablir l'obligation de motivation des décisions de refus de visa étudiant prises par les autorités consulaires.

2. La nécessité d'améliorer les conditions de logement des étudiants étrangers

Les étudiants étrangers souhaitant accomplir leurs études supérieures en France sont assimilés à des étudiants nationaux et bénéficient *a priori* des mêmes droits que ces derniers (allocation de logement à caractère social - ALS -, ou aide personnalisée au logement - APL -).

Les bénéficiaires d'une bourse du gouvernement français ou d'une bourse d'un gouvernement étranger gérés par Campus France ont un accès prioritaire au logement étudiant. Campus France a ainsi signé une convention avec le CNOUS et développé un outil d'information et de gestion partagé des demandes d'hébergement en résidence universitaire afin de loger une partie des boursiers dans les résidences gérées par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). Les étudiants accueillis dans le cadre d'un échange structuré bénéficient généralement de logements mis à disposition par les établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes ou par les CROUS.

Pour permettre, aux étudiants dépourvus de garants personnels, d'accéder au parc locatif, le dispositif de caution locative étudiante (CLÉ) géré par les CROUS et garanti par l'État a été généralisé en 2014.

Enfin, la mise en chantier de 43 000 logements étudiants dont la livraison est prévue d'ici le 1^{er} janvier 2018 contribuera concrètement à l'amélioration de l'accueil des étudiants étrangers.

*

* *

En conclusion, malgré les réserves qu'il a émises sur l'érosion plus que préoccupante des crédits culturels sur la période 2009-2015, votre rapporteur pour avis a recommandé à votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

Réunie le 12 novembre 2014, votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2015.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 12 NOVEMBRE 2014

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure. – Au sein du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État », seule la politique d'attractivité universitaire et scientifique, conduite auprès des étudiants et chercheurs étrangers par le biais de Campus France et de nos programmes de bourses, connaît un réel dynamisme, en bénéficiant d'un surplus de crédits de l'ordre de cinq millions d'euros. En revanche, les crédits consentis à notre réseau culturel à l'étranger et à notre réseau d'établissements scolaires à l'étranger diminuent (hors dépenses de personnel) respectivement de 1,6 % et 2,2 %.

Il convient, à mon sens, d'alerter le Gouvernement sur la nécessité de modérer, dans le cadre du prochain budget triennal, les normes de réduction de la dépense applicables à notre diplomatie culturelle et d'influence : les opérateurs du programme 185 ont d'ores et déjà largement contribué aux efforts de redressement des comptes publics avec une diminution des crédits culturels, hors dépenses de personnel, de plus de 32 % au cours de la période 2009-2015. L'effondrement des crédits d'intervention culturels, de l'ordre de plus de 60 % sur la même période, nourrit le découragement de nos personnels culturels à l'étranger, qui n'ont plus les moyens de mettre en œuvre des opérations culturelles ambitieuses et de soutenir la créativité des artistes français et étrangers dans le monde.

Parmi les trois principaux opérateurs de notre action culturelle extérieure, l'Institut français est sans doute celui qui se trouve confronté à la situation la plus délicate, en ces temps douloureux de rétrécissement des marges de manœuvre budgétaires. La programmation pluriannuelle de ses moyens dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) le liant à l'État pour la période 2011-2013 s'est vue régulièrement contrariée par l'application continue de mesures d'économies dans le cadre de l'effort national de redressement des comptes publics. Sa dotation, d'un montant de 31,3 millions d'euros en 2015, se voit logiquement appliquer la norme de réduction des subventions aux opérateurs de l'État de 2 %.

En 2013, dans son rapport sur le réseau culturel de la France à l'étranger, la Cour des comptes estimait que seulement 14 % du budget d'activités de l'Institut français en 2012 était consacré à des subventions directes au réseau des établissements culturels publics à autonomie financière, alors que l'objectif affiché était de 37,5 %.

Toutefois, l'institut rappelle, pour sa part, que son apport au réseau ne se résume pas au versement d'une subvention directement aux instituts culturels à l'étranger ayant statut d'établissement à autonomie financière. Il souligne la nécessité de prendre en compte le conseil, l'expertise, les moyens matériels et les outils mis à la disposition des établissements pour leur permettre de conduire leur programmation dans les meilleures conditions. À ce titre, il appelle à tenir compte des crédits d'intervention qui sont versés aux partenaires extérieurs en coordination avec le réseau. Il considère que 68 % de son budget d'activité, soit plus de 15 millions d'euros, ont été versés directement ou indirectement au réseau culturel. Par ailleurs, un total de 5,7 millions d'euros sera, en 2015, distribué aux 385 alliances françaises subventionnées par le ministère des affaires étrangères, soit un montant équivalent à celui consenti en 2014.

L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français s'est achevée le 31 décembre 2013 et le ministre des affaires étrangères a considéré que ses résultats n'étaient pas à la hauteur des effets escomptés. Il serait dommageable, néanmoins, de revenir au *statu quo ante*. À cet égard, je compte interroger le ministre des affaires étrangères sur les moyens qu'il compte donner à l'Institut français pour imposer sa légitimité dans le pilotage stratégique du réseau culturel, peser sur l'organisation d'opérations d'envergure dans des zones d'influence prioritaires alors que son budget d'intervention se trouve chaque année amputé et emporter l'adhésion des agents du réseau en leur offrant de véritables perspectives de carrière.

Le montant total de la dotation versée par l'État à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) s'établit, dans le projet de loi de finances pour 2015, à 537,2 millions d'euros, soit une légère diminution par rapport à 2014. L'AEFE constitue un levier puissant et précieux de notre dispositif d'influence culturelle, linguistique et intellectuelle auprès des élites étrangères.

La réforme de la politique de bourses, consécutive à la suppression de la prise en charge des frais de scolarité pour les lycéens, a eu pour effet, dans un contexte d'enveloppe budgétaire contrainte, de diminuer sensiblement les quotités de bourse pour un grand nombre de familles. Le pourcentage des familles ayant bénéficié d'une bourse à 100 % est ainsi passé de 59 % en 2012-2013 à 45 % en 2013-2014, alors que, parallèlement, les frais de scolarité ne cessent d'augmenter, obligeant des familles françaises à retirer leurs enfants de nos établissements homologués.

Pour rappel, l'AEFE est la seule à assumer la prise en charge à l'étranger des pensions civiles de personnels détachés de l'éducation nationale. Sur les 10 000 personnels qui assurent leur service en dehors de l'éducation nationale, 8 000 sont affectés à des établissements d'enseignement français à l'étranger. Parmi ces derniers, 6 500 sont des expatriés résidents, dont les pensions civiles sont prises en charge par

l'agence. En revanche, les établissements homologués bénéficiant de détachés directs n'ont pas à payer les pensions civiles correspondantes. On estime à 60 millions d'euros le montant de ces pensions civiles non provisionnées. Cette situation crée non seulement de la dette mais désavantage l'opérateur.

Campus France, opérateur chargé de la promotion de notre système d'enseignement supérieur et de recherche à l'étranger, peut compter sur la sanctuarisation de notre politique de bourses en faveur des étudiants et chercheurs étrangers, dont il assure en grande partie la gestion. Il peut s'appuyer sur un réseau solide et performant de 147 « espaces Campus France » et 69 antennes relais dans 116 pays. En prenant en charge l'ensemble de la chaîne d'accueil des étudiants étrangers, de l'information sur l'offre française d'enseignement supérieur au logement étudiant en passant par le versement à l'étudiant de l'allocation d'entretien et la prise en charge de sa couverture sociale, Campus France a gagné la confiance des élites étrangères.

Le site Internet de Campus France recense l'ensemble des dispositifs de guichet unique d'accueil présents en régions et, le cas échéant, les aides et les services proposés par les collectivités territoriales en direction des étudiants étrangers. Campus France prévoit, de plus, la mise en place en 2015 d'un parrainage international avec la branche française de l'association européenne « *Erasmus Student Network* », ESN France, afin de favoriser l'accueil et l'intégration des étudiants étrangers par d'autres étudiants déjà installés, qu'ils soient Français ou eux-mêmes étrangers. Il lui appartient également de favoriser l'émergence d'un réseau mondial d'ambassadeurs de l'enseignement supérieur français, que ce soit par la constitution d'un registre des anciens étudiants (alumni) étrangers, qui devrait prendre la forme d'une base de données mise en place à la mi-novembre 2014, ou par la dissémination d'« enseignants relais » au sein des universités étrangères, comme le suggère la Cour des comptes dans le rapport que je citais à l'instant.

Des progrès peuvent encore être réalisés en ce qui concerne la délivrance de titres de séjour aux étudiants étrangers. Campus France a constaté, en effet, une forme de zèle au sein de certains consulats qui réclament aux étudiants étrangers des pièces non exigées par les circulaires et les télégrammes diplomatiques (TD) relatifs à l'octroi de titres de séjour par les postes diplomatiques à l'étranger, notamment en posant des conditions de logement qui ne figurent pas dans ces documents. En particulier, Campus France s'est ému que certains consuls généraux opposent un barrage quasi systématique aux demandes de titres de séjour en vue de l'apprentissage du français langue étrangère (FLE). À cet égard, je partage les propositions émises par Campus France qui demande, d'une part, d'exonérer de l'obligation de visa les ressortissants étrangers souhaitant intégrer un parcours d'apprentissage FLE n'excédant pas six mois et, d'autre

part, de rétablir l'obligation de motivation des décisions de refus de visa étudiant prises par les autorités consulaires.

Enfin, je souhaiterais aborder la question de l'avenir de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), qui doit préparer la succession de son secrétaire général, M. Abdou Diouf. Les chefs d'État et de gouvernement des 57 pays membres de l'OIF devront choisir, à la fin du mois de novembre, au sommet de la Francophonie à Dakar, une personnalité faisant consensus parmi les cinq candidats qui se sont jusqu'ici publiquement déclarés : quatre candidats africains (Maurice, République du Congo, Burundi et Guinée équatoriale) et une candidate canadienne, en la personne de Mme Michaëlle Jean, ancienne gouverneure générale du Canada.

Historiquement, le poste de secrétaire général de l'OIF, créé en 1997 à l'issue du sommet de la Francophonie de Hanoï, a toujours été détenu par un Africain, le Sénégalais Abdou Diouf ayant succédé en 2003 à l'Égyptien Boutros Boutros-Ghali.

La candidature de Mme Michaëlle Jean, bien qu'ardemment soutenue par le gouvernement canadien et ceux des provinces du Québec et du Nouveau-Brunswick, soulève un certain nombre de critiques de la part de ceux qui estiment que la nomination d'une ancienne gouverneure générale du Canada, personnalité politique non élue, représentante de la Reine de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui dirige, par ailleurs, le Commonwealth, constituerait un signal troublant pour la Francophonie multilatérale.

Je tiens à souligner l'importance pour la France de peser de tout son poids sur un choix aussi stratégique que la désignation du futur secrétaire général de l'OIF et déterminant pour la capacité de communauté francophone à s'imposer comme un espace géopolitique cohérent au sein d'un monde globalisé. Il appartient à la France de marquer de son empreinte les prochaines orientations stratégiques de l'OIF, à l'heure où notre pays entend renouveler, notamment à travers les interventions recentrées de l'Agence française de développement, son partenariat privilégié avec l'Afrique dans ses dimensions géopolitique, linguistique, éducative, culturelle et économique.

Faut-il encore rappeler que la francophonie des peuples, imaginée au XIX^e siècle par le géographe français, Onésime Reclus, est devenue au XX^e siècle une idée africaine concrétisée par des dirigeants politiques après la décolonisation ? La promotion de la langue française constitue le socle fondateur de ce projet de solidarité dans près de 70 pays sur tous les continents. La francophonie, c'est au XXI^e siècle, l'idée moderne d'une culture librement partagée, expression d'une volonté politique de participer à la marche du monde dans le respect des singularités linguistiques, culturelles et religieuses.

En conclusion, malgré les réserves que j'ai émises sur l'érosion sensible des crédits culturels sur la période 2009-2015, je vous proposerai, mes chers collègues, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

Mme Claudine Lepage. - Je souhaite aborder plusieurs sujets.

Tout d'abord, si l'AEFE participe à l'effort demandé à toutes les administrations, son budget a peu diminué, ce qui est un signe très important en faveur de la jeunesse et de l'éducation. Le réseau continue à se développer et comprend 494 établissements homologués par l'éducation nationale. Ce succès s'accompagne, cependant, d'une certaine inquiétude concernant la difficulté d'obtenir des enseignants titulaires détachés, la France ayant déjà des difficultés à pourvoir à tous les postes. C'est une question à suivre de près.

Concernant les bourses scolaires, je n'ai pas la même approche que vous de la réforme des bourses. Certes, moins d'enfants reçoivent une bourse à 100 %, mais, aujourd'hui, 21 % des enfants français scolarisés dans le réseau AEFE perçoivent des bourses qui sont, selon moi, mieux réparties.

Je n'émet pas les mêmes réserves que vous sur la candidature de Mme Jean à l'OIF, car cette Canadienne d'origine haïtienne très dynamique considère la francophonie comme un vecteur économique et met la jeunesse au cœur de son projet.

Mme Dominique Gillot. - J'ai l'honneur de siéger au conseil d'administration de Campus France. J'atteste que l'établissement a su affirmer son rôle malgré les difficultés rencontrées en 2012. Toutefois, il faut rester vigilant afin que les crédits soient bien utilisés pour la formation des agents en poste. Parfois perdurent de mauvaises habitudes ou de mauvaises informations, à l'instar de la prise en compte de l'évolution du système d'enseignement supérieur qui n'est pas encore toujours appropriée par les personnels dans les postes, notamment s'agissant des nouvelles opportunités de poursuite d'études en langues étrangères ouvertes par la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Concernant la simplification des mesures d'accueil des étudiants étrangers, il faudra être vigilant, au moment de l'examen du texte sur l'immigration, de manière à mettre en place des dispositifs plus accueillants et sécurisants pour les étudiants étrangers qui choisissent d'étudier en France.

Mme Marie-Annick Duchêne. - Je confirme que des visas sont refusés à certains étudiants, certains consulats pouvant parfois commettre des maladresses à ce sujet.

J'ai rencontré Mme Jean. C'est une femme exceptionnelle, intelligente et qui a beaucoup d'idées, mais je reconnais que la nomination

d'une ancienne responsable canadienne pourrait susciter des interrogations, notamment en matière de partenariats économiques sur le continent africain.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis. - Je partage l'analyse de Mme Lepage sur le réseau de l'AEFE. Cela étant, il est en forte croissance et, par conséquent, le coût de son fonctionnement augmente rapidement et il semble difficile de l'accompagner dans les meilleures conditions dans un contexte budgétaire tendu.

Concernant les bourses, je tiens les statistiques de l'AEFE. On peut toujours supposer que certaines ont été attribuées de façon un peu laxiste en dépit des barèmes existants liés aux conditions de ressources des familles. Quoi qu'il en soit, les bourses diminuent dans leur quotité alors que, parallèlement, les frais de scolarité augmentent. Le problème de notre enseignement à l'étranger ne réside pas dans la pédagogie, c'est un souci financier. Nous n'avons plus les moyens de financer ce réseau !

J'ai pu observer, au cours d'une mission, que certaines familles françaises sont désormais contraintes d'apporter un complément financier aux bourses qui ont diminué, de même que des familles étrangères, dont les enfants représentent les deux tiers des effectifs de notre réseau. Sans la contribution financière de ces familles étrangères, il est évident que nous ne pourrions même plus accueillir convenablement les élèves français. Quand les bourses diminuent, la charge pour les familles augmente, ce qui devient de plus en plus insupportable. Cette situation est identique d'un pays à l'autre.

L'État employeur se dérobe à ses responsabilités vis-à-vis des enseignants français détachés à l'étranger, au titre de leurs pensions. Il se défait sur les établissements, dégradant ainsi leur équilibre financier déjà fragile. Les frais de scolarité vont ainsi continuer à augmenter, ce qui va entraîner le retrait d'un certain nombre de familles.

Sur l'OIF, je ne prends position pour aucune candidature en particulier, quelle qu'elle soit. Je considère simplement que ce poste revêt une nature éminemment politique. Or, le Canada qui est membre de l'OIF est dual sur le plan linguistique, il fait partie intégrante de la monarchie constitutionnelle britannique et son gouverneur général est nommé par la Reine de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Je pose juste la question d'une pertinence éthique sur ce choix. Par ailleurs, Mme Jean n'a jamais été élue mais nommée au poste de gouverneure générale. Et un autre candidat africain est arrivé au pouvoir à l'issue de trois coups d'État !

Je partage la remarque de Mme Gillot sur les crédits alloués à Campus France et j'en tiendrai compte dans mon avis budgétaire. Cet opérateur joue un rôle central pour la promotion de l'enseignement supérieur français dans toutes ses composantes. Campus France est un organisme précieux, il est né dans des conditions excessivement difficiles, et a pâti de la rivalité entre les ministères des affaires étrangères et de

l'enseignement supérieur et de la recherche. Il a réalisé de gros efforts en faveur de la formation de ses personnels à l'étranger. Quand il y a de la bonne volonté, il y a de l'avenir. Campus France est désormais bien installé et apporte à notre pays de l'influence, du rayonnement et du savoir-faire.

La question des visas est récurrente. C'est un sujet qui peut faire l'objet d'une réflexion de la part de notre commission.

Mme Marie-Christine Blandin. – Pour vous encourager dans cette démarche, je vous signale qu'il y a quelques années, l'Afrique n'a pu être représentée à un colloque mondial organisé par l'Institut coopératif de l'école moderne (ICEM-Pédagogie Freinet) qui a eu lieu en France, le délégué camerounais n'ayant jamais obtenu son visa auprès du consulat malgré les interventions du ministère de l'intérieur et des affaires étrangères.

Mme Maryvonne Blondin. – Il en est de même pour les artistes étrangers qui restent parfois bloqués dans leur pays.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je partage cette dernière intervention. J'ai dû batailler dur, il y a quelques années, pour faire venir un musicien ukrainien qui présentait pourtant toutes les garanties.

Je souscris à la présentation de notre rapporteur pour avis et je partage son inquiétude sur l'érosion des crédits de l'AEFE, même si chacun doit participer aux efforts de redressement des finances publiques, ainsi que sur la préoccupation générale d'obtention des visas par les étudiants étrangers.

Alerter le Gouvernement pour modérer les normes de réduction des dépenses dans le prochain budget triennal semble être d'actualité.

Mon interrogation porte sur l'Institut français, l'expérimentation du rattachement du réseau est arrivée à échéance en décembre 2013, les crédits ont diminué. L'institut a-t-il toujours les moyens de mettre en œuvre son COM ? C'est aussi un sujet à suivre de très près.

Mme Christine Prunaud. – Malgré quelques remarques du rapporteur pour avis, que nous partageons, nous n'acceptons pas la baisse du budget, en particulier les crédits prévus pour les bourses. Aussi le groupe CRC émettra-t-il un avis défavorable à l'adoption des crédits.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2015.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Campus France

M. Antoine GRASSIN, directeur général, et Mme Béatrice KHAIAT, directrice générale adjointe

Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Mmes Marie-Hélène FARNAUD-DEFROMONT, directrice, et Mme Raphaëlle DUTERTRE, chargée des relations avec le Parlement

Institut Français

M. Xavier DARCOS, président, Mme Anne TALLINEAU, directrice générale adjointe et M. Nicolas GOMEZ, secrétaire général

Fondation Alliance française

M. Jean-Claude JACQ, secrétaire général

Contributions écrites

Agence universitaire de la Francophonie (AUF)

Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPEE)

Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)

ANNEXE**Compte rendu de l'audition de Mme Anne-Marie DESCÔTES, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et du développement international**

MERCREDI 22 OCTOBRE 2014

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'entendre aujourd'hui Mme Anne Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et du développement international, sur le projet de loi de finances pour 2015. Cette audition sera l'occasion de faire le point sur la politique culturelle extérieure de la France et les moyens qui lui seront consentis en 2015 dans le cadre du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

Notre commission s'est traditionnellement montrée très attentive à l'avenir de notre réseau culturel à l'étranger, le plus vaste au monde, et à la préservation de son universalité dans un contexte budgétaire chaque année plus contraint. Nous avons également à cœur de veiller à ce que les principaux opérateurs de notre action culturelle extérieure, l'Institut français, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et Campus France, disposent des moyens nécessaires pour servir à l'étranger notre ambition stratégique de rayonnement culturel, linguistique et intellectuel.

Qu'il s'agisse du bilan de l'expérimentation de rattachement du réseau culturel à l'Institut français ou de la mise en œuvre du plan d'orientation stratégique de l'AEFE pour les années 2014-2017, les questions ne manquent pas.

Je vous laisse sans plus tarder la parole, avant que notre rapporteur, Louis Duvernois, puisse vous interroger puis que le débat s'engage avec l'ensemble de nos collègues.

Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI). – Je vous remercie de votre invitation à présenter un état des lieux de notre diplomatie culturelle et d'influence dont les crédits sont inscrits au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». Elle s'inscrit dans la perspective de diplomatie globale et de développement international promue par le ministre. Notre réseau de coopération et d'action culturelle, nos opérations comme l'AEFE, Campus France, l'Institut français ou Atout France, nos

instruments d'intervention, notamment en matière d'attractivité universitaire, sont pleinement mobilisés en vue de contribuer au redressement économique de notre pays. Comme l'a rappelé le ministre lors de la dernière Conférence des ambassadeurs, il s'agit pour nous d'une priorité.

Pour entrer dans le vif du sujet du projet de loi de finances (PLF) pour 2015, je commencerai par un point sur l'évolution de nos moyens. La principale innovation du programme 185 tient au transfert de la subvention pour charge de service public d'Atout France vers le programme avec la création d'une action dédiée au « développement du tourisme » dotée de 30 millions d'euros auxquels s'ajoutent 3,8 millions pour financer la mise à disposition de 38 agents. Cette subvention représente la moitié du budget d'Atout France, l'autre moitié venant des collectivités locales en vue de réaliser des opérations de promotion touristique. Atout France est un groupement d'intérêt économique (GIE) de 400 agents avec un réseau de bureaux présents dans 32 pays qui doit trouver à s'articuler avec notre réseau diplomatique.

Les moyens alloués à l'attractivité et à la recherche (106 millions d'euros) ainsi qu'à la coopération culturelle et au français (67 millions) sont stabilisés en PLF 2015 après d'importantes baisses en 2013 et 2014.

Au titre de la contribution à la réduction des déficits publics, les subventions aux opérateurs sont réduites de 2 % selon la norme interministérielle définie par la direction du budget. Le ministre étudie d'ores et déjà les mesures de mise en œuvre de ces économies avec les trois établissements concernés (AEFE, Institut français et Campus France). Cette baisse apparaît supportable et doit permettre à ces opérateurs de disposer du temps nécessaire à la recherche de cofinancements.

Au total, le programme 185 est arrêté à 668 millions d'euros soit une augmentation de 3,5 % par rapport à 2014. Cette évolution recouvre le transfert de la subvention à Atout France. Hors ce transfert, le programme est en diminution de 1,8 % seulement par rapport à 2014.

Les effectifs de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats sont également relativement préservés à hauteur de 2 910 équivalents temps plein (ETP) pour ceux relevant du plafond d'emplois ministériels, en baisse de 73 ETP soit -2,5 % et à 3 489 ETP pour les agents de droit local des établissements à autonomie financière, avec une mesure d'abattement technique des emplois vacants de 75 ETP, sans impact sur les effectifs réels. Au total, le réseau de coopération et d'action culturelle comptera 6 399 agents en 2015, tous statuts confondus. Le programme 185 est un instrument essentiel de notre diplomatie globale : il nous permet de mener à bien et en synergie nos diplomaties économie et culturelle.

Notre diplomatie économique s'appuie sur tous les instruments du ministère (lobbying économique et politique, politique des visas, influence culturelle, bourses et stages, expertise internationale), mis au service des entreprises avec pour objectif de redresser le commerce extérieur et d'attirer les investisseurs internationaux en France.

Le ministère s'organise en conséquence avec en particulier la direction des entreprises et de l'économie internationale créée en mars 2013, qui vient d'être renforcée d'un pôle en charge du tourisme. Ce dispositif est aujourd'hui complété par la nomination d'un secrétaire général adjoint du ministère, en charge des affaires économiques, qui jouera un rôle d'impulsion de la diplomatie économique et mobilisera l'ensemble des acteurs concernés. Il s'appuiera sur des directeurs adjoints chargés plus particulièrement des questions économiques au sein des directions géographiques. Enfin, le ministère des affaires étrangères et du développement international exerce désormais avec le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique la cotutelle sur les deux opérateurs économiques Atout France et Ubifrance.

Notre diplomatie économique vise à promouvoir le territoire français auprès des investisseurs étrangers, en lien avec les outils des services économiques de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII). Les ambassadeurs sont les relais au plus haut niveau des investisseurs et nouent des relations étroites avec ces derniers. La diplomatie économique doit également contribuer à attirer les touristes étrangers en France. Au niveau mondial, le secteur du tourisme représente un important gisement de croissance. La France doit rester la première destination touristique au monde avec pour objectif d'accroître les recettes liées au tourisme.

Notre diplomatie culturelle ou d'influence demeure un axe central de notre action : elle s'appuie sur un réseau culturel à l'étranger qui reste l'un des plus importants au monde, des opérateurs créés, pour certains d'entre eux, il y a quelques années seulement mais qui ont fait leur preuve ou encore des instruments financiers comme les bourses qui demeurent pertinents dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

S'agissant de notre réseau culturel à l'étranger, vous savez qu'il a fait l'objet en 2013 d'une étude approfondie menée par la Cour des Comptes et prolongée par un rapport d'information de l'Assemblée nationale. Les 17 propositions qui y figurent font l'objet d'un suivi attentif et d'échanges nourris, qu'il s'agisse d'une meilleure définition des priorités, de la modernisation des outils ou encore du pilotage. Ce réseau culturel étant au cœur des missions de notre diplomatie globale, sa cartographie continuera d'évoluer en 2015. Nous le réorganisons en fonction de zones et de thématiques (diplomatie économique, climat, gouvernance prioritaire). Il est allégé dans les postes de présence diplomatique à format resserré et certaines antennes, dont la plus-value restait à démontrer, sont fermées. Cette

rationalisation connaît également une nouvelle étape dans les pays à grands réseaux. Dans un contexte budgétaire contraint, l'évolution de cette cartographie du réseau est indispensable afin de répondre de manière toujours plus efficace aux objectifs fixés par nos autorités politiques.

L'adaptation de notre réseau concerne également celui des 27 instituts français des recherches à l'étranger (IFRE), placé sous la double tutelle du ministère et du CNRS. Ce dispositif représente un budget consolidé de 25 millions d'euros et compte 146 personnels expatriés. Le rôle de ces instituts est important : ils contribuent à la production de connaissances sur des terrains de recherche jugés stratégiques ; ils forment par la recherche des spécialistes français de ces régions ; ils participent grâce aux partenariats qu'ils nouent à notre politique d'influence.

Pour autant, le comité d'orientation stratégique des IFRE a estimé cette année que leurs performances pouvaient encore être améliorées, dans le sens d'une meilleure capacité d'anticipation des événements politiques, économiques et sociaux et d'une plus grande visibilité de leur production scientifique. Nous avons également constaté que ce réseau devait évoluer pour optimiser des ressources scientifiques et humaines.

Ainsi, la réforme aujourd'hui envisagée par le ministère vise notamment à mieux cibler les missions de recherche de ces IFRE sur des thématiques pour lesquelles ils peuvent apporter une véritable expertise : cela implique en particulier de mener des actions stratégiques au sein des conseils scientifiques et un travail plus fin sur les profils des chercheurs à recruter. Il importe également d'ouvrir ce dispositif à d'autres partenariats, notamment avec les universités et de rationaliser progressivement la cartographie de ces établissements.

Concernant le fonctionnement même du réseau, j'appelle en particulier votre attention sur l'actuelle remise en cause de l'autonomie financière des établissements à autonomie financière (EAF) créés par la loi de finances de 1974, qui dérogent aux principes d'unité et d'universalité budgétaires. Le procureur près la Cour des comptes a en effet demandé au ministère d'examiner les pistes d'une régulation de ce statut dérogatoire à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La solution technique proposée par le ministère de l'économie serait de créer un fonds de concours pour chaque EAF ce qui reviendrait à alourdir sensiblement la charge de travail. Le ministre a écrit en juillet dernier au secrétaire d'État au budget pour demander le maintien de ce dispositif. Cette autonomie financière est en effet essentielle au dynamisme du réseau culturel qui s'autofinance à hauteur de 66 % et sert à construire des partenariats dans les domaines de la culture, de la francophonie et de l'attractivité.

S'agissant de nos opérateurs d'influence, je souhaite m'arrêter un instant sur l'Institut français (IF), aujourd'hui dans une phase de transition après la décision d'octobre 2013 de ne pas lui rattacher le réseau de

coopération et d'action culturelle et la perspective du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour les années 2015 à 2017. Durant cette phase, le président Xavier Darcos a accepté de voir son mandat prolongé jusqu'à la fin de l'année 2014.

Le bilan de ces premières années est tout à fait positif, notamment la création d'une marque « institut français » qui renforce la visibilité des actions du réseau, l'organisation des Saisons comme actuellement avec la Chine qui sont à chaque fois un véritable succès, le développement de partenariats culturels entre professionnels dans des champs nouveaux comme les arts visuels, le design, l'architecture ou encore le développement de programmes innovants destinés à des publics jeunes comme « SafirLab », qui vise à accueillir et former pendant quelques semaines les futurs acteurs du développement de la rive sud de la méditerranée dans le champ des médias du numérique ou de la société civile. L'institut français s'est imposé dans le paysage culturel international : nos services culturels à l'étranger s'appuient sur son expertise, ses programmes, ses innovations technologiques et les relations de l'IF avec les alliances françaises (AF) sont bonnes et complémentaires. Ces partenariats ont été consacrés par une convention MAEDI-IF-AF en juin 2012.

Le COM pour les années 2015 à 2017 devrait être l'occasion de conforter l'Institut français dans son rôle d'opérateur culturel pivot de notre action culturelle extérieure, au service de l'ensemble du réseau et de lui fixer des priorités géographiques (les pays prescripteurs et émergents, l'Afrique francophone et la rive sud de la méditerranée) et les thématiques (industries culturelles, débat d'idées, climat). S'agissant des industries culturelles, c'est aujourd'hui une priorité du ministre. Une cinquième famille à l'export va être lancée en ce domaine. C'est naturellement une priorité pour l'IF, qui doit intervenir en synergie avec les opérateurs professionnels en charge de l'exportation (Unifrance Films, TVFI, BUREX). Il s'agira également de faire évoluer cet établissement afin qu'il soit toujours mieux à même de pouvoir mobiliser des co-financements, étant entendu que la subvention de l'État est en diminution : il doit développer le mécénat, l'accès aux financements européens, les partenariats. Le projet de COM devrait être finalisé d'ici la fin de l'année 2014 et être approuvé par le conseil d'orientation stratégique, avant d'être soumis pour avis au parlement puis validé par le conseil d'administration.

S'agissant de notre politique d'attractivité à l'attention des élites étrangères, c'est aujourd'hui notre priorité réaffirmée par le ministre : la défense des intérêts académiques et scientifiques est inséparable de nos intérêts économiques et participe de notre diplomatie d'influence.

Dans un contexte budgétaire durablement contraint et de concurrence internationale accrue, une réflexion stratégique interministérielle, notamment entre le ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère chargé de l'enseignement

supérieur et de la recherche, a été engagée en 2013 en vue de renforcer l'articulation entre la diplomatie scientifique et la stratégie nationale de recherche et d'enseignement supérieur.

En outre, la présence du ministère s'est accrue dans les instances de définition des stratégies internationales de l'Agence nationale de recherche (ANR), du CNRS, des alliances thématiques de recherche ou dans les réunions des points de contacts nationaux (PCN) du programme européen de recherche « Horizon2020 ».

Par ailleurs, le dialogue entre les services des deux ministères est aujourd'hui renforcé comme l'a montré l'organisation récente à Paris du forum franco-brésilien sur la coopération scientifique et universitaire et du dialogue franco-chinois de haut niveau sur les échanges humains.

Campus France est aujourd'hui un opérateur reconnu de la mobilité étudiante : pour tous les étudiants et chercheurs bénéficiaires d'une bourse du gouvernement français, Campus France est le point de contact pour leur accueil, leur logement, le versement de l'allocation d'entretien, leur couverture sociale... Les boursiers ne parlent plus de « bourse du gouvernement français » mais de « bourse Campus France ». Les « espaces Campus France » au sein des instituts français à l'étranger assurent la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger et sont les interlocuteurs privilégiés des futurs boursiers, avant leur départ vers la France. Nous construisons, depuis quelques années, une chaîne de l'accueil étudiant en France au sein de laquelle, de nos ambassades aux universités en passant par Campus France, chacun doit articuler son action. Ainsi, depuis la rentrée 2014, l'établissement propose sur son site Internet une nouvelle page web qui recense les dispositifs de « guichet unique » d'accueil en région et présente les actions spécifiques des collectivités territoriales en matière d'accueil et de logement étudiants. Pour la rentrée 2015, Campus France prévoit de mettre en place, en partenariat avec le réseau ESN (*Erasmus Student Network*) France, un parrainage international afin d'offrir aux étudiants étrangers primo-arrivants un accueil et un accompagnement par des étudiants locaux (nationaux ou étrangers déjà en France).

Un autre chantier prioritaire aux yeux du ministre des affaires étrangères et du développement international, Laurent Fabius, concerne la création d'un réseau d'anciens étudiants étrangers en France qui pourraient constituer autant de relais de notre influence et de partenaires potentiels de notre diplomatie économique. Campus France a reçu la mission de développer et d'animer une plateforme numérique « *alumni* » en lien avec les postes diplomatiques. Ces anciens étudiants pourraient notamment se voir proposer sur cette plateforme des offres de stages, des programmes linguistiques, des séjours touristiques. Cette plateforme sera lancée d'ici la fin de l'année à titre expérimental dans dix pays avant un déploiement progressif à partir de janvier 2015. C'est un projet ambitieux dont chacun a souvent ressenti le manque.

Je souhaite rappeler toute l'importance que nous accordons à notre offre d'éducation française dans le monde, ainsi qu'à la promotion de notre langue. L'année 2015 sera ainsi rythmée par plusieurs échéances importantes concernant le réseau de l'AEFE : une concertation interministérielle sur l'enseignement français, le contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2015 à 2017 ainsi que l'anniversaire des 25 ans de l'AEFE.

S'agissant de la langue française, le rapport de Jacques Attali intitulé « La francophonie et la francophilie, moteur de la croissance durable » nous conforte dans l'idée que le monde francophone doit rester une priorité de notre diplomatie. Il comporte un certain nombre de propositions qui devraient inspirer le travail engagé sous l'autorité du ministre et de la secrétaire d'État chargée du développement et de la francophonie.

Je souhaite enfin remercier les membres de la commission de la culture pour le soutien constant qu'ils apportent aux actions du ministère.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je rappelle que notre commission entendra Jacques Attali le 25 novembre prochain à l'occasion d'une audition conjointe avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». – Je souhaite commencer par une observation générale pour rappeler les difficultés qui ont présidé à l'adoption de la loi de 2010 créant l'Institut français, compte tenu en particulier des résistances des postes diplomatiques. Il y avait une nécessité à réformer la diplomatie française culturelle et d'influence en mettant en place un réseau décentralisé, mais cette mise en place a été laborieuse. Il a fallu attendre trois ans pour que soit réalisé le rapport d'expérimentation prévu par la loi. Par ailleurs, des problèmes budgétaires sont apparus qui ont brouillé l'esprit de la loi. Je constate que les difficultés budgétaires ont donc dominé cette phase de transition et créé une situation nouvelle qui s'apparente à un rétrécissement du périmètre des actions à mener.

Ma première question consistera donc à vous demander comment se traduiront ces rétrécissements en termes de cibles géographiques privilégiées. Je souhaiterais ensuite savoir comment l'Institut français pourra mettre en œuvre un pilotage stratégique si moins de 15 % des crédits de son budget sont distribués au réseau. Je m'interroge également sur le fait de savoir si cet établissement public est consulté sur le recrutement et le déroulement des carrières des agents du réseau. Concernant Campus France enfin, dont le budget connaît une baisse de 2 %, je me demande si cet opérateur s'est pleinement imposé aux yeux des étudiants étrangers comme l'interlocuteur concernant l'attribution des bourses compte tenu de sa mise en place difficile.

Mme Anne-Marie Descôtes. - Concernant Campus France, les difficultés liées à sa naissance ne sont pas propres à cette institution. La fusion de deux entités de statut différent, de culture différente n'est jamais chose facile. Aujourd'hui, Campus France est bien en place avec un nouvel organigramme. La situation a été clarifiée. Des rivalités existent toujours mais ont été surmontées. La présidente du Conseil d'administration a su gagner la confiance des universités, pourtant toujours très jalouses de leur autonomie. Mais cette structure fédératrice d'opérateur unique était nécessaire pour être lisible et comprise à l'étranger. Nous avons su accompagner les équipes de Campus France au quotidien. L'accueil des boursiers étrangers dits « Excellence-major » qui viennent de lycées français à l'étranger, est totalement confié à Campus France, signe que les choses avancent vite et dans le bon sens. Et si Campus France réussit l'opération de la plateforme Alumni, son image sera définitivement installée.

Concernant l'Institut français, le sujet est sensible. Notre analyse n'était pas celle d'une forte résistance dans les postes diplomatiques. L'expérimentation s'est déroulée de façon satisfaisante et a fait l'objet de plusieurs rapports. La décision a été prise de ne pas rattacher. Nous n'étions pas en mesure de porter le surcoût et il n'y avait pas d'avantages comparatifs manifestes. Aujourd'hui, le réseau culturel et les conseillers de coopération et d'action culturelle sont porteurs de la diplomatie globale et de la diplomatie d'influence dans toutes ses composantes. Il aurait été étonnant de privilégier un opérateur plutôt qu'un autre.

Concernant la question des publics, un travail de rationalisation a été entrepris. Et lorsque nous demandons à l'Institut français de bien identifier les publics, c'est parce que l'on ne peut pas tout faire partout et que l'action culturelle doit être efficace et avoir des retombées mesurables en termes d'influence et en termes économiques. Les publics sont différents d'un pays à l'autre, il faut trouver les publics qui ont un intérêt, et les cibler en fonction des orientations que nous définissons. Nous essayons de mutualiser certaines actions dans certaines zones, toujours en fonction des spécificités des publics, des situations politiques, sociologiques et économiques.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». - Donc c'est une réflexion qui est toujours en cours.

Mme Anne-Marie Descôtes. - Bien sûr !

M. René Troccaz, directeur des programmes et du réseau. - La question des échanges entre les personnels de l'Institut français opérateur et le réseau animé par le ministère des affaires étrangères et du développement international figurait au titre des priorités. Elle est déjà mise en œuvre et de manière assez substantielle. Pour l'année 2013-2014, sept agents de l'Institut français, des cadres supérieurs, sont partis dans le réseau culturel. Il y a deux éléments à avoir à l'esprit. Le premier est que ceci s'intègre dans une

concertation interne à l'opérateur et le second est lié à une contrainte, à des considérations pratiques attachées notamment au retour après trois ans dans le réseau. Il faut que les agents puissent retrouver une place équivalente ou supérieure. Or, l'évolution de carrière dans une institution de 144 agents n'est pas chose facile. Cela suppose enfin, qu'en retour, l'échange des agents se fasse dans les deux sens. C'est une des voies de la professionnalisation mutuelle entre le réseau et l'Institut français et cela vaut aussi pour d'autres opérateurs comme, par exemple, Campus France.

Mme Corinne Bouchoux. – Ma remarque concerne votre enthousiasme pour qu'un maximum d'étudiants étrangers puisse s'insérer professionnellement par des stages et des premiers emplois. La difficulté n'est pas de trouver des lieux de stage, ni des emplois, mais d'obtenir un titre de séjour, car malgré la circulaire Valls, les étudiants n'obtiennent pas les titres dans des délais décents.

Je voudrais également attirer votre attention sur la question de la spoliation artistique qui peut avoir des conséquences en termes de réputation et d'attractivité. Des rapports, colloques, missions se sont succédé sur le sujet. 2 000 œuvres d'art sont provisoirement gardiennées dans nos musées. 30 œuvres sur 125 devraient pouvoir retrouver leur propriétaire. C'est très peu. Comment sensibiliser quelqu'un à ce dossier ? Le tourisme est un vecteur de développement économique important et cette situation porte préjudice à l'image de la France. En outre, elle pourrait avoir des conséquences financières, en termes de dommages-intérêts, si une suite judiciaire lui était donnée.

Mme Dominique Gillot. – J'ai l'honneur de représenter le Sénat au Conseil d'administration de Campus France. Je suis particulièrement sensible à l'accueil des étudiants étrangers originaires de zones en guerre, je m'interroge également quant à l'avenir de l'IFEAC (Institut français d'études sur l'Asie Centrale).

Concernant Campus France, je confirme que la stabilisation de l'établissement est en cours. La nouvelle gouvernance est tout à fait responsable. Des outils de contrôle budgétaire ont été mis en place, le contrat d'objectifs et de moyens (COM) est en passe d'être adopté. Des économies de gestion tout à fait probantes ont été réalisées. Aujourd'hui, je félicite les équipes en place pour les efforts qui ont été accomplis.

Le partenariat entre les deux ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et celui des affaires étrangères et du développement international est fluide dans l'intérêt du rayonnement de la France et pour l'accueil des étudiants étrangers. Reste cependant un programme à développer concernant la formation des agents en poste pour la bonne orientation des étudiants, afin de réaliser des gains d'efficacité et de productivité. Il faut aussi noter la très bonne coopération de Campus France

avec le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) afin de développer des guichets uniques d'accueil.

Le réseau Campus France ne pourrait-il pas être utilisé pour accueillir des étudiants étrangers venant de territoires en guerre, ce qui constituerait un signal positif émis par le ministère des affaires étrangères et du développement international ? Évidemment, un système de bourse spécifique devrait alors être mis en place, la coopération et le partenariat n'étant pas possible avec certains gouvernements.

Je souhaitais enfin vous interroger, pour que vous me rassuriez, sur le devenir des Instituts Français des études en Asie centrale. Lors d'un récent déplacement au Kazakhstan, j'ai pu constater la vitalité de notre coopération, certes économique et commerciale, mais aussi culturelle et universitaire : il existe désormais un institut Sorbonne-Kazakhstan qui a accueilli à la rentrée une première promotion de 60 étudiants francophones. Un certain nombre d'universités kazakhes ont souhaité mettre en place des coopérations et nous sommes plusieurs à travailler sur cette question dans la perspective du voyage du Président de la République prévu en décembre prochain.

Mme Claudine Lepage. - Je trouve très intéressantes toutes les complémentarités et synergies qui se créent dans les domaines de l'économie, de la culture, de la coopération, de l'enseignement ou de la recherche.

Avec maintenant 494 établissements, le réseau des écoles françaises à l'étranger ne cesse de s'étendre. Un tiers de ces établissements sont des établissements privés, ce qui pose la question de la maîtrise des coûts, l'enveloppe des bourses n'étant pas, par ailleurs, extensible à l'infini. Dans ces conditions, l'homologation de ces établissements ne devrait-elle pas prendre en compte, non seulement des critères pédagogiques et d'enseignement, mais aussi des critères de bonne gouvernance et de transparence ?

J'aimerais que vous nous donniez des précisions sur le nombre de demandes du label France éducation ainsi que sur les conditions de son obtention : quelle est la proportion exigée d'enseignement du français, d'enseignement en français ou encore d'enseignants français ? Y a-t-il un enseignant titulaire français par niveau ? Nous confirmez-vous que, ce label étant payant, ce paiement est pris en charge pour les établissements publics ?

Pour terminer, je voudrais regretter que le conseil d'orientation stratégique de l'Institut Français, dont je fais partie comme représentante du Sénat, ne se soit réuni que deux fois depuis sa mise en place en mars 2011.

M. Jacques Gersperrin. - Dans le contexte actuel de contrainte budgétaire, je souhaiterais connaître les articulations et les synergies que vous comptez mettre en œuvre entre ces deux entités complémentaires que sont AEFÉ et l'Institut Français.

Lors d'une audition effectuée à l'Assemblée nationale en 2011 dernier, la dématérialisation des épreuves du baccalauréat, notamment en Asie, avait été évoquée comme une source d'économie budgétaire : où en est-on sur ce dossier ? Pouvez-vous nous donner des indications sur les économies réalisées ?

Enfin, l'autorisation d'emprunter auprès de France Trésor, qui concerne principalement l'AEFE mais aussi votre direction, est-elle toujours d'actualité ?

Mme Maryvonne Blondin. – Les collectivités territoriales, en particulier les Conseils généraux, sont parties prenantes dans l'action extérieure par les financements qu'ils apportent. Ces actions ne relevant pas de leurs compétences obligatoires, il est à craindre que dans le contexte budgétaire actuel, ce type de financement ne se réduise au cours des prochaines années.

Il a été indiqué que le tourisme constituait un phénomène par lequel pouvait s'effectuer la promotion de notre pays à l'étranger. Je pense que nous devrions encourager la mise en œuvre d'un tourisme impliqué et responsable générant des effets bénéfiques pour l'ensemble de la population des pays visités.

Pour terminer, je souhaiterais insister sur la nécessité de maintenir tous les dispositifs d'enseignement du français à l'étranger. J'ai constaté avec regret, lors d'un tout récent déplacement à Madagascar effectué dans le cadre de la coopération décentralisée, que l'usage de la langue française régressait.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je reprendrais les propos de Mme Blondin, pour connaître vos réflexions sur la place à accorder aux collectivités territoriales en matière d'action extérieure en vue de maintenir une coopération décentralisée ambitieuse et pertinente.

Mme Anne-Marie Descôtes. – Comme l'a indiqué Mme Bouchoux, en dépit d'une augmentation de 6 % du nombre de visas accordés en 2013, les étudiants étrangers, qui sont actuellement au nombre de 300 000, ont moins de difficultés à trouver un cursus ou un stage qu'à obtenir un visa. C'est un vrai sujet, sur lequel nous travaillons en coopération avec le ministère de l'intérieur. Le projet de loi sur l'immigration actuellement en discussion comporte certaines dispositions telles que les visas étudiants valables pendant toute la durée des études, sans qu'il soit nécessaire de les renouveler chaque année ou les visas talents plus particulièrement destinés aux artistes et aux créateurs.

La question des œuvres spoliées est une question sensible et très politique dont se sont saisis le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture. Il est vrai que les choses avancent lentement, car les dossiers sont traités au cas par cas, dans le respect du droit international et notamment du traité de 1970 relatif aux conditions de restitution.

Je voudrais remercier Mme Gillot des compliments qu'elle a adressés à Campus France. Le regroupement de cet opérateur sur un seul site a eu des effets très bénéfiques pour développer un fort esprit d'équipe en son sein, sans oublier qu'il a engendré des économies. Pour autant, comme vous l'avez souligné, il reste encore des choses à faire pour donner à Campus France toute sa dimension notamment en matière de formation des agents en poste.

S'agissant de l'accueil des étudiants originaires des zones de conflit, nous menons un travail en concertation avec le centre de crise. Notre action se déploie dans plusieurs directions : la délivrance des visas, l'accueil des étudiants puis leur prise en charge lorsqu'ils sont arrivés sur le sol français. Je me félicite par ailleurs de la mise en place d'un fonds d'aide d'urgence par les collectivités territoriales, qui apporte une vraie aide humanitaire. En matière scientifique, nous nous efforçons, conjointement avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), de rationaliser le réseau lorsque la valeur ajoutée d'une implantation n'est pas flagrante. C'est pourquoi nous avons été conduits à fermer l'implantation de l'Institut français d'études sur l'Asie centrale (IFEAC) de Bishkek et à procéder à son redéploiement depuis Astana. Pour autant, cet Institut possède une vraie compétence en matière de sciences humaines et sociales ; nous y sommes très attachés surtout dans le contexte de la prochaine visite sur place du Président de la République.

En réponse à la question sur l'avenir des établissements d'enseignement français à l'étranger, je dirai que la réflexion dans ce domaine ne cesse jamais car ils doivent faire face à une demande croissante. Au sein du ministère de l'éducation nationale, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a engagé une réflexion sur l'homologation des établissements mais s'il est assez aisé de dégager une ligne de conduite en matière pédagogique, l'appréciation des critères de gestion et de gouvernance doit tenir compte des situations locales de chacun d'entre eux. Par ailleurs, il me semble urgent d'investir des outils numériques afin de toucher tous les publics à un coût moindre. Le Centre national d'enseignement à distance (CNED) le fait mais à petits pas.

Les conditions de délivrance du label France éducation ont évolué et les règles ont été assouplies. Pour autant, il ne s'agit pas d'un réseau parallèle, ni d'une « sous-homologation ».

Mme Lepage m'a interrogée sur la fréquence de réunion du conseil d'orientation stratégique de l'Institut français : il se réunira dès l'adoption du nouveau COM, sans doute début 2015.

S'agissant de la question posée par M. Grosperrin sur l'incidence de la dématérialisation du baccalauréat, sans vouloir me substituer à la directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), je dirai que cette opération a évidemment engendré des économies ; il faut néanmoins tenir compte de la situation propre à chaque établissement afin

d'éviter de mettre en danger les enfants, parfois confrontés à des troubles politiques ou à l'incidence de grèves des transports...

Je vous confirme par ailleurs que nous continuons d'emprunter auprès de l'Agence France Trésor et que le montant de ces emprunts s'élèvera à six millions d'euros en 2015.

L'action extérieure des collectivités territoriales constitue une des orientations fortes données par le ministre des affaires étrangères lui-même à Bertrand Faure qui prendra ses fonctions de délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales début novembre. Neuf millions d'euros seront déployés sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » au sein de la mission « Aide publique au développement ». Dans la droite ligne du rapport Laignel, nous menons une réflexion sur les moyens permettant de mieux capter les financements européens car au moment où tous les acteurs subissent une contrainte budgétaire forte, il importe qu'ils soient unis pour chasser en meute.

Quoi qu'il en soit, la France dispose d'un savoir-faire reconnu. Ainsi, une action en matière de tourisme responsable me paraît une bonne chose car le tourisme ne se réduit pas à l'hôtellerie de luxe. Nous pouvons en attendre des retombées. Toute l'action du ministère s'effectue dans le cadre de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), renouvelée en 2013 et présidée par Mme Girardin. En son sein un comité dédié à la coopération économique a été mis en place.

Conformément aux orientations données par le ministre, Bertrand Faure devra s'attacher à développer les contacts avec les élus sur le terrain.

Par ailleurs il existe désormais une dizaine d'ambassadeurs pour les régions qui interviennent en appui des initiatives des collectivités territoriales qui le souhaitent. Celles-ci jouent un rôle très important pour faciliter le développement international des PME. Une vraie coopération peut s'engager dans ce domaine.

Enfin, vous comprendrez que je ne souhaite pas porter d'appréciation sur la réforme territoriale, qui ne relève pas de ma compétence.