

N° 149

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,*

TOME II

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

Par MM. Robert del PICCHIA et André VALLINI,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, M. Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>9</b>
<b>I. LES CRÉDITS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE : UN BUDGET STABLE.....</b>	<b>13</b>
A. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE).....	13
1. <i>Un réseau pluriel et attractif</i> .....	13
a) L'AEFE et son réseau.....	13
b) Un modèle sous tension .....	14
2. <i>Des moyens contraints</i> .....	17
a) L'évolution de la subvention budgétaire de l'AEFE .....	17
b) Un exercice 2017 marqué par des mesures de régulation budgétaire.....	18
c) Des ressources propres nécessairement en augmentation .....	19
d) Des frais de scolarité toujours compétitifs mais croissants .....	19
B. L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE .....	21
1. <i>Un réseau diversifié</i> .....	21
a) L'adaptation du réseau culturel public .....	21
b) Les Alliances françaises, un maillage territorial inégalé.....	22
c) Un opérateur public, l'Institut français .....	23
2. <i>Des moyens relativement préservés</i> .....	25
a) Les crédits de l'action culturelle extérieure .....	25
b) Les effectifs de l'action culturelle extérieure .....	25
C. LES CRÉDITS DE PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL ET DE L'ATTRACTIVITÉ .....	27
1. <i>Une réforme du soutien au commerce extérieur et aux investissements étrangers</i> .....	27
a) Un déficit persistant du commerce extérieur.....	28
b) Une réforme des dispositifs de soutien.....	29
2. <i>La promotion d'un secteur essentiel de l'économie : le tourisme</i> .....	30
<b>II. LE PLAN EN FAVEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE : DES AMBITIONS FORTES, DES MOYENS INSUFFISANTS.....</b>	<b>34</b>
A. UN GRAND PLAN EN FAVEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE ET DU PLURILINGUISME.....	34
1. <i>L'apprentissage de la langue française</i> .....	35
2. <i>La communication internationale en langue française</i> .....	36
3. <i>La création en langue française</i> .....	37
B. DES MOYENS INSUFFISANTS ET DE NOMBREUSES INCERTITUDES .....	38
1. <i>Le doublement des effectifs des établissements français à l'étranger : un objectif très ambitieux</i> .....	38
2. <i>Le difficile rapprochement de l'Institut français et de la Fondation alliance française</i> .....	39
3. <i>Une refonte de la politique des bourses de mobilité</i> .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>43</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>50</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

Les crédits du programme 185 « diplomatie culturelle et d'influence » s'élèvent à **699,57 millions d'euros**, passant ainsi cette année, symboliquement, sous la barre des 700 millions d'euros. Ce programme appartient à la mission « Action extérieure de l'État » qui représente, au total, **2,9 milliards d'euros**.

**A périmètre courant, les crédits du programme 185 sont en diminution de 2,6 %.**

Leur périmètre évolue : les **crédits relatifs à la sécurité** des établissements scolaires du réseau AEFÉ, qui s'élèveront en 2019 à **18 millions d'euros (+22 %)**, sont désormais portés par le programme 723 du Ministère de l'Action et des Comptes publics, c'est-à-dire par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'Etat ».

**A périmètre constant, hors sécurité, les crédits du programme 185 diminuent de 0,6 %.** Les **subventions aux opérateurs sont stables**, à l'exception de la subvention pour charges de service public versée à l'Institut français, qui augmente de près de 7 %.

### UN BUDGET PRÉSERVÉ QUI APPELLE NÉANMOINS PLUSIEURS REMARQUES

1- La dotation de l'AEFE, hors crédits de sécurisation, est **stable**. Elle s'élève à 384 M€. Les crédits de sécurisation, relevant désormais du programme 723, passent de 14,7 millions d'euros à 18 millions d'euros. Cette opération n'est pas totalement neutre. C'est un report de l'effort à accomplir : **l'avance du CAS devra en effet être remboursée d'ici à 2025, grâce à des cessions immobilières**. Or les biens cessibles du ministère sont une ressource de plus en plus rare. **La politique consistant à céder des emprises pour en sécuriser d'autres n'est pas satisfaisante** même si certains efforts de rationalisation sont bienvenus.

2- Ce changement de périmètre entraîne d'autres incertitudes : d'une part, par le passé, les crédits de sécurisation ont servi à financer des **opérations de cybersécurité**. **Cela sera-t-il toujours possible**, compte tenu du transfert des crédits au CAS ? **Qu'en sera-t-il pour la sécurisation de locaux n'appartenant pas à l'Etat ?**

3- Si la subvention à l'AEFE est stable, conformément aux promesses faites l'an dernier, **l'opérateur continue de subir les effets des mesures de régulation budgétaire qu'il a subies en 2017 (- 33 M€)**. Le plan d'économies mis en œuvre en conséquence de cette annulation de crédits entraîne **la suppression de 166 ETP en 2019, après 180 ETP en 2018**. Plusieurs mesures très contraignantes pour les établissements ont été mises en œuvre, dont une augmentation de la participation financière complémentaire, qui est passée de 6 % à 9 % des frais de scolarité dans les établissements en gestion directe (EGD) et les établissements conventionnés. **La diminution de ce taux, fixé à 7,5 % en 2019, est une bonne nouvelle**. Il est souhaitable que cette baisse se poursuive, pour **permettre un retour au taux de 6 % en 2020**.

4- Une réforme de l'**Association Nationale des Ecoles françaises de l'étranger** (ANEFE) est en cours, à la demande de Bercy. Cette réforme a conduit, temporairement, à un arrêt des **prêts garantis par l'État** aux établissements par l'intermédiaire de l'ANEFE. Cette situation est regrettable, compte tenu de l'intérêt de ces prêts pour les établissements en difficulté financière, dans un contexte d'augmentation de leur contribution à l'AEFE. **Une solution doit être trouvée, dans l'attente de l'aboutissement de la réforme en cours.**

5- La **subvention à Campus France** et le **montant des bourses de mobilité** pour les étudiants étrangers en France sont stables, alors que le nombre de boursiers a été quasiment divisé par 2 en 10 ans. Un rapport d'évaluation stratégique a récemment recommandé une recentralisation de la politique des bourses qui est aujourd'hui, essentiellement, la résultante d'objectifs locaux. Un chantier de simplification est en cours. **Il convient que le ministère améliore le pilotage et l'évaluation de cette politique des bourses de mobilité.**

#### UN PLAN AMBITIEUX EN FAVEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE À CONCRÉTISER

6- Le Président de la République a présenté, le 20 mars 2018, un ambitieux plan en faveur de la langue française et du plurilinguisme. Dans un contexte de stabilité budgétaire, **ce plan devra être financé par des redéploiements** de moyens.

7- Si les annonces du 20 mars dernier paraissent aller dans le bon sens, **l'orientation donnée par la France à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF)**, lors du récent sommet d'Erevan, est d'autant plus étonnante. La nomination, à la tête de l'OIF, de la candidate du Rwanda, pays qui a remplacé le français par l'anglais dans son système scolaire est considérée par M. André Vallini, co-rapporteur comme un pari pour le moins risqué pour la langue française.

8- Dans le domaine de l'enseignement français à l'étranger, l'objectif du plan est de **doubler le nombre d'élèves scolarisés en français à l'étranger d'ici à 2030**. Étant donné la stabilité des moyens, cette croissance ne saurait reposer uniquement sur le réseau. De nouvelles formes de partenariat sont à l'étude. Ces orientations posent deux questions : d'une part, **doubler les effectifs signifie doubler le nombre d'enseignants, soutenir et contrôler l'offre nouvelle**. Comment trouver la ressource nécessaire ? D'autre part, **cette offre nouvelle sera-t-elle accessible aux familles françaises à revenus modestes ? Un relèvement du montant des bourses** sera nécessaire pour répondre à l'augmentation prévisible du nombre d'élèves français. Quelles seront, par ailleurs, les **priorités géographiques** de cette extension de l'enseignement en français ?

9- Sur les 33 mesures du plan en faveur de la langue française, 17 concernent **l'Institut français**. Un **rapprochement avec la Fondation alliance française est en cours**. Or l'Institut français, s'il bénéficie de moyens budgétaires supplémentaires, ne bénéficie pas d'emplois supplémentaires. **Il paraîtrait légitime que l'Institut français puisse, à tout le moins, récupérer les emplois perdus par la Fondation**. Il serait souhaitable, par ailleurs, que l'Institut **hérite des moyens numériques développés**, à un coût important, par la Fondation alliance française.

10- Les **alliances françaises** devront être préparées de façon adéquate, en amont, aux évolutions en cours, qui les conduiront à traiter davantage **avec l'ambassadeur, au plan local, et avec l'Institut français**, au plan national. Il convient de rappeler que **le rapprochement des deux têtes de réseau est sans conséquences sur l'existence des deux réseaux culturels à l'étranger.**

11- Enfin, le plan en faveur de la langue française prévoit un **doublément du nombre d'étudiants étrangers en provenance des pays émergents** et une **renovation de leurs conditions d'accueil**. Face à une concurrence internationale très forte, la France doit améliorer son attractivité vis-à-vis des étudiants et chercheurs étrangers. Or l'attractivité dépasse la seule question de l'enseignement : elle doit être considérée du point de vue de **l'expérience globale des étudiants** en mobilité, incluant le logement, les démarches administratives, l'offre sportive et culturelle etc. L'accent doit être mis, en particulier, sur notre attractivité vis-à-vis des **chercheurs de haut niveau** : tout doit être fait pour faciliter leurs démarches, leur installation et leur qualité de vie en France.

**Lors de sa réunion du mercredi 14 novembre 2018, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».**



---

Mesdames, Messieurs,

Le **budget 2019 total** du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères s'élève à **4,89 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP), en hausse de 3,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. La priorité affichée par le Gouvernement - la hausse de l'aide publique au développement (APD) - s'accompagne d'une volonté de réforme du ministère (« Action publique 2022 »), et, enfin, d'une mise sous tension des crédits de fonctionnement des réseaux et opérateurs, afin de réduire la masse salariale à l'étranger de 10 % d'ici à 2022 grâce à des gains de productivité, tout en « *maintenant l'ambition d'universalité* » de notre diplomatie.

Au sein de ce budget, la **mission « Action extérieure de l'État »** représente **2,87 milliards d'euros** (-4,3 %). À périmètre constant, les crédits de cette mission **diminuent de 2,2 %** en 2019, conformément aux orientations de la loi de programmation des finances publiques<sup>1</sup>, qui fixe une trajectoire d'évolution orientée à la baisse sur le triennal 2018-2020 (-5,9 %).

Les **crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »** s'élèvent à **699,57 M€**, en baisse de **2,6 %**. **À périmètre constant, hors sécurité, les crédits du programme 185 diminuent de 0,6 %**.

Cette diminution fait suite à une année stable (+0,3 % en PLF 2018) et deux années de recul (-1,2 % en PLF 2017 et -3,7% en PLF 2016). Alors que les crédits de personnel du programme augmentent légèrement (+1 %), les crédits de fonctionnement et d'intervention diminuent de 3 %. Les crédits d'intervention du réseau culturel sont stables (0 %), de même que les subventions à Campus France (+0 %), le montant des bourses de mobilité (0%) et la subvention à Atout France (+0 %). L'Institut français et les alliances françaises connaissent une augmentation de leurs dotations (respectivement +6,95 % et +6,01 %) tandis que l'AEFE, principal opérateur du programme, subit une diminution de ses crédits (-3,7 %), en raison d'une mesure de périmètre : les crédits de sécurisation, qui passent de 14,7 M€ à 18 M€ relèveront désormais du compte d'affectation spéciale « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État » (programme n° 723 du ministère de l'Action et des comptes publics).

Ce **budget globalement stable** doit permettre de **répondre à des ambitions nouvelles**, le Président de la République ayant annoncé le 20 mars 2018 à l'Académie française une **stratégie pour la langue française et le**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

**plurilinguisme**, qui comporte 33 mesures et dont l'enjeu est de faire du français « *l'une des grandes langues-monde de demain et un atout dans la mondialisation* ». **Le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » est donc mis sous tension pour permettre la réalisation des objectifs de ce plan.**

**Évolution des crédits du programme  
« Diplomatie culturelle et d'influence »**

	<b>LFI 2018</b>	<b>PLF 2019</b>	<b>Variation</b>
	AE / CP	AE / CP	AE / CP
Titre 2	73 470 171	74 235 198	<b>+1.0%</b>
Hors titre 2	644 990 923	625 335 923	<b>-3.0%</b>
Total	718 461 094	699 571 121	<b>-2.6%</b>

<b>Actions</b>	<b>LFI 2017</b>	<b>LFI 2018</b>	<b>Variation 2017/2018</b>	<b>PLF 2019</b>	<b>Variation 2018/2019</b>
	AE/CP	AE/CP		AE/CP	
<b>Programme 185</b>	<b>715 432 058</b>	<b>718 461 094</b>	<b>+0.4%</b>	<b>699 571 121</b>	<b>-2.6%</b>
<i>Titre 2</i>	<i>75 575 658</i>	<i>73 470 171</i>	<i>-2.9%</i>	<i>74 235 198</i>	<i>+1.0%</i>
<i>Hors CAS pension</i>	<i>65 364 772</i>	<i>63 172 763</i>	<i>-14.6%</i>	<i>65 202 682</i>	<i>+3.2%</i>
<i>CAS pension</i>	<i>10 210 885</i>	<i>10 297 408</i>	<i>+38.0%</i>	<i>9 032 516</i>	<i>-12.3%</i>
<b>Hors titre 2*</b>	<b>639 856 400</b>	<b>644 990 923</b>	<b>+0.8%</b>	<b>627 290 923</b>	<b>-3.0%</b>
<b>Action 1 - Appui au réseau</b>	43 478 914	42 651 383	-1.9%	42 651 383	-3.6%
<b>Action 2 - Coopération culturelle et promotion du français</b>	65 654 853	62 124 899	-5.7%	67 420 315	+7.9%
<b>Action 3 - Objectifs de développement durable</b>	5 754 772	5 668 170	-1.5%	3 372 754	-40.5%
<b>Action 4 - Enseignement supérieur et recherche</b>	95 202 449	101 648 610	+6.3%	94 578 610	-7.0%
<b>Action 5 - AEFÉ</b>	396 674 393	398 706 841	+0.5%	384 006 841	-3.7%
<b>Action 7 - Développement du tourisme</b>	33 091 020	34 191 020	+3.2%	35 261 020	+3.1%

*Source : Réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis*

Crédits de paiement du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » en 2018 et 2019									
Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		
	AE/CP (M€)	LFI 2018	PLF 2019	LFI 2018	PLF 2019	LFI 2018	PLF 2019	LFI 2018	PLF 2019
01 : Appui au réseau				42 651 383	42 651 383			42 651 383	41 101 383
02 : Coopération culturelle et promotion du français				28 791 961	30 791 961	33 332 938	36 628 354	62 124 899	67 420 315
03 : Objectifs de développement durable						5 668 170	3 372 754	5 668 170	3 372 754
04 : Enseignement supérieur et recherche				8 704 351	8 704 351	92 944 259	85 874 259	101 648 610	94 578 610
05 : AEFE				398 706 841	384 006 841			398 706 841	384 006 841
06 : Dépenses de personnel	73 470 171	74 235 198						73 470 171	74 235 198
07 : Développement du tourisme				32 691 020	32 691 020	1 500 000	2 570 000	34 191 020	35 261 020
<b>Total</b>	73 470 171	74 235 198		511 545 556	498 845 556	133 445 367	128 445 367	718 461 094	699 571 121
		<b>+1 %</b>			<b>-2,48 %</b>		<b>-3,75 %</b>		<b>-2,63 %</b>

---

## I. LES CRÉDITS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE : UN BUDGET STABLE

### A. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE)

Le réseau des établissements d'enseignement de l'AEFE constitue **un outil d'influence unique au monde**, malgré des moyens contraints. Ce réseau doit aujourd'hui **évoluer, sans remettre en cause un modèle** dont le succès est incontesté.

#### 1. Un réseau pluriel et attractif

##### a) L'AEFE et son réseau

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

Le réseau d'enseignement français à l'étranger est composé à la rentrée 2018 de **497 établissements homologués** par le ministère de l'éducation nationale (+5) dont 88 gérés par la Mission laïque française. Ces établissements sont implantés dans 137 pays.

Ce réseau est constitué de :

- **72 établissements en gestion directe (EGD)**, qui sont des services de l'Agence ;
- **155 établissements conventionnés**, qui sont des établissements privés liés à l'AEFE par une convention : ils perçoivent des subventions versées par l'Agence qui assure également la rémunération des personnels titulaires (les personnels de direction et une partie des enseignants) ;
- **270 établissements partenaires**, qui ne bénéficient pas de personnels détachés mais peuvent bénéficier ponctuellement de subventions au titre de leur fonctionnement général. Leur homologation garantit un contenu pédagogique fondé sur les programmes et les standards français. Ils sont, comme les autres établissements, soumis à des inspections.

Au total, en 2017-2018, ces 497 établissements **scolarisent 349 769 élèves, soit une population qui a crû de 18 % en sept ans**. L'augmentation moyenne du nombre d'élèves dans le réseau est de **2 % par an**.

### Évolution des effectifs français et étrangers par zone géographique depuis 2010

		2010/2011	2017/2018	Évolution
<b>AFRIQUE</b>	<b>Français</b>	38 476	40 977	7%
	<b>Nationaux</b>	53 860	66 108	23%
	<b>Etrangers Tiers</b>	11 507	12 275	7%
	<b>AFRIQUE Total</b>	<b>103 843</b>	<b>119 360</b>	<b>15%</b>
<b>AMERIQUE</b>	<b>Français</b>	16 541	18 561	12%
	<b>Nationaux</b>	26 885	33 393	24%
	<b>Etrangers Tiers</b>	3 992	5 062	27%
	<b>AMERIQUE Total</b>	<b>47 418</b>	<b>57 016</b>	<b>20%</b>
<b>ASIE - OCEANIE - MOYEN-ORIENT</b>	<b>Français</b>	21 119	26 764	27%
	<b>Nationaux</b>	46 653	56 073	20%
	<b>Etrangers Tiers</b>	12 073	15 730	30%
	<b>ASIE - OCEANIE- MOYEN ORIENT Total</b>	<b>79 845</b>	<b>98 567</b>	<b>23%</b>
<b>EUROPE</b>	<b>Français</b>	34 123	39 447	16%
	<b>Nationaux</b>	23 615	26 338	12%
	<b>Etrangers Tiers</b>	7 136	9 041	27%
	<b>EUROPE Total</b>	<b>64 874</b>	<b>74 826</b>	<b>15%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>Français</b>	110 259	125 749	14%
	<b>Nationaux</b>	151 013	181 912	20%
	<b>Etrangers Tiers</b>	34 708	42 108	21%
	<b>Total global</b>	<b>295 980</b>	<b>349 769</b>	<b>18%</b>

Source : Réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

*b) Un modèle sous tension*

Signé le 29 juin 2016, le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 de l'AEFE est assorti d'indicateurs qui doivent lui permettre de renforcer son efficacité sans augmentation de ses ressources budgétaires.

Pour y parvenir, deux voies sont privilégiées :

- une stratégie **d'optimisation des ressources** par augmentation de l'effet de levier de la subvention budgétaire ;

- le **développement d'une offre complémentaire hors homologation**, au sein des systèmes éducatifs nationaux, et le développement d'une offre numérique.

Des efforts sont faits pour **réduire la proportion d'expatriés** parmi les titulaires détachés et pour clarifier leurs missions. Toutefois **la marge est limitée**, les postes d'expatriés étant réservés aux personnels de direction et aux enseignants chargés d'une mission de conseil pédagogique, en particulier à l'égard des personnels de droit local. L'Agence s'emploie également à pratiquer une politique de redéploiement vers les zones à taux d'encadrement de personnels titulaires bas.

Des efforts sont également réalisés pour transformer des postes de détachés en postes de droit local.

Ce faisant, **l'Agence suit les recommandations de la Cour des comptes**, dans son rapport présenté le 20 octobre 2016, en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Ce rapport a été **complété d'un récent rapport<sup>1</sup> de nos collègues de la Commission des finances**, MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud (voir encadré).

#### **Les recommandations du rapport d'information de la Commission des finances (juillet 2018)**

1- Poursuivre le mouvement de réduction des personnels détachés au profit des recrutés locaux. Dans le cadre d'une réforme des statuts des fonctionnaires détachés à venir, des dispositifs limitant le renouvellement du détachement pourraient être introduits, à l'image d'une dégressivité de l'indemnité liée aux conditions de vie locale pour les résidents.

2- Sanctuariser le montant de la subvention pour charges de service public allouée à l'AEFE pour les cinq prochaines années, en tenant compte de l'évolution à venir du coût réel de la pension civile des fonctionnaires détachés.

3- Conformément à l'article L. 452-2 du code de l'éducation qui prévoit que l'AEFE veille « à la stabilisation des frais de scolarité », contenir l'inflation des frais de scolarité en gelant la participation des familles au financement du réseau à son niveau actuel, c'est-à-dire 60 %.

4- Conduire une réflexion sur la possibilité d'introduire des mécanismes de mutualisation des fonds de roulement entre les établissements en gestion directe (EGD) et les services centraux et améliorer la comptabilité analytique afin de rendre plus performante la gestion financière de l'ensemble du réseau.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 689 (2017-2018) de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud du 25 juillet 2018.

5- Optimiser les dépenses de fonctionnement des EGD en identifiant les fonctions supports qui pourraient faire l'objet d'une mutualisation avec les postes diplomatiques.

6- Poursuivre l'amélioration du contrôle de gestion de l'AEFE, conformément aux recommandations de la Cour des comptes formulées dans l'enquête réalisée en 2016 à la demande de la commission des finances du Sénat.

7- Etablir un ratio plancher d'enseignants détachés par nombre d'élèves, pour les EGD et les établissements conventionnés, arrêté par le conseil d'administration de l'Agence, après avis du ministère de tutelle et avis du ministère de l'éducation nationale.

8- Etablir et formaliser des critères objectifs pour justifier les variations de la participation à la rémunération des personnels résidents.

9- Etablir et publier chaque année, après délibération du conseil d'administration, les critères objectifs d'attribution de subventions pour les projets immobiliers, les dépenses de sécurisation, ou toute autre subvention ponctuelle versée aux établissements du réseau.

10- Publier chaque année, après délibération du conseil d'administration de l'AEFE, le montant de l'aide nette de l'Agence par établissement au cours de l'exercice écoulé.

11- Mettre en œuvre la recommandation formulée par la Cour des comptes d'établir une cartographie prospective des besoins de l'enseignement français à l'étranger, afin de tenir compte des évolutions de la population expatriée, des priorités diplomatiques et de mener une appréciation qualitative de la demande locale.

12- Accélérer le redéploiement du réseau en dehors de l'Europe, en particulier via l'affectation des personnels détachés.

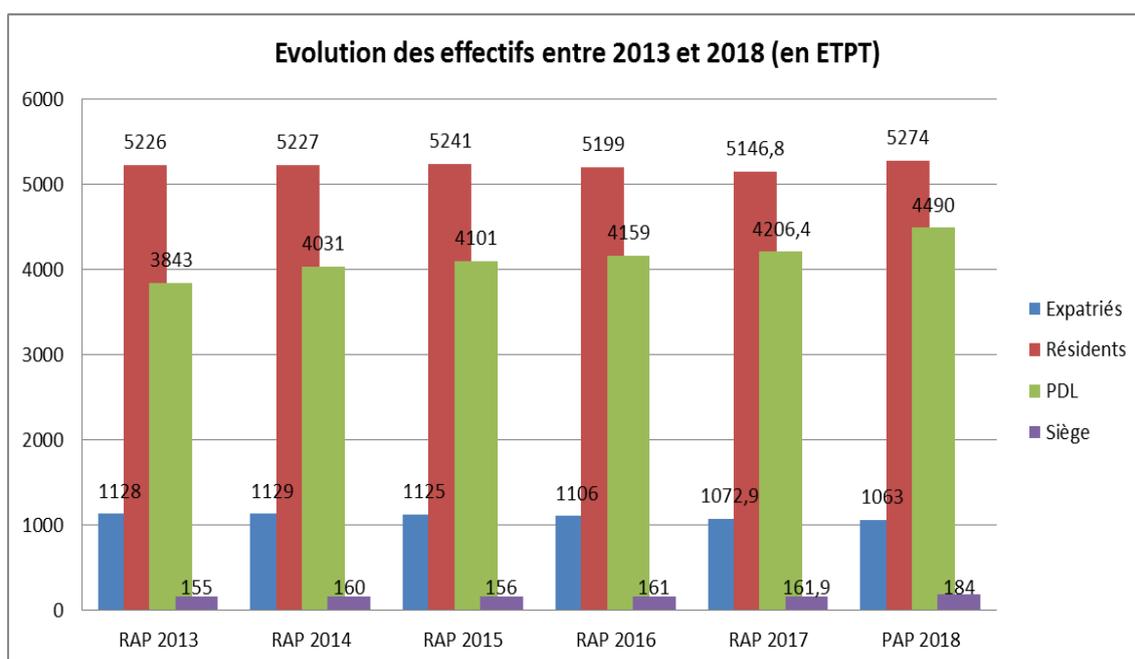
13- Alléger certains critères requis pour l'homologation des établissements afin de faciliter leur création, tout en préservant la qualité de l'enseignement.

14- Développer les offres complémentaires telles que le label « FrancEducation » en assignant des objectifs de labellisation aux postes diplomatiques, tout en restant attentifs à la qualité de l'enseignement.

*Source : Rapport d'information n° 689 (2017-2018) de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud du 25 juillet 2018.*

Comme le montre le tableau ci-après, **la proportion des personnels de droit local (PDL) a progressé de 9,5 % entre 2013 et 2017** tandis que **le nombre d'expatriés a reculé de 5 %**, le nombre de résidents reculant quant à lui de 1,5 %.

La **formation de ces personnels de droit local** constitue une priorité. Elle est, en effet, **essentielle à la préservation du modèle** de l'enseignement français à l'étranger.



Source : Réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

Par ailleurs, deux **dispositifs complémentaires** du réseau de l'AEFE sont développés pour répondre à une demande toujours croissante :

- Le « **LabelFrancEducation** », attribué par le MEAE à des établissements locaux : le nombre d'établissements labellisés est passé de 158 en 2016 à 209 en 2017 et 285 en 2018. Le nombre d'élèves inscrits dans un cursus bilingue au sein d'un établissement « LabelFrancEducation » s'élève à 107 890 en 2018, dépassant ainsi largement la cible initiale, fixée, en 2014, à 50 000.

- Les **associations « FLAM »** (Français langue maternelle) : plus de 160 associations dans près de 40 pays ont été subventionnées depuis la mise en place de ce dispositif en 2001, un peu en deçà de l'objectif initial (175).

## 2. Des moyens contraints

### a) L'évolution de la subvention budgétaire de l'AEFE

Evolution de la subvention pour charges de service public de l'AEFE

Montants en K€		2016*	2017*	2018**	PLF 2019
P185	SCSP hors crédits sécurité	387 334	340 097	380 814	384 006
	Crédits sécurité		14 379	14 370	
	<b>Total P185</b>	<b>387 334</b>	<b>354 476</b>	<b>395 184</b>	<b>384 006</b>
P151***		<b>87 260</b>	<b>99 200</b>	<b>102 300</b>	<b>105 300</b>
P723					<b>14 700</b>
<b>Total</b>		<b>474 594</b>	<b>453 676</b>	<b>497 484</b>	<b>504 006</b>

\* Les données correspondent aux comptes financiers votés après clôture de l'exercice.

\*\* Données budget initial de l'opérateur, après mise en réserve

\*\*\* Montant versé hors prélèvement sur la soule

En 2018, les dotations de l'Etat représentent 46,3% des charges annuelles de l'AEFE, en provenance des programmes 185 et 151 de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Après mise en réserve, le montant des crédits versés à l'AEFE en 2018 s'élève, au titre du programme 185, à 380,8 M€. A ce montant s'ajoute une dotation exceptionnelle nette au titre de la sécurité de 14,37 M€. A partir de 2019, cette dotation sera budgétée sur le programme 723 c'est-à-dire sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Opérations immobilières et entretien de bâtiments de l'Etat », à hauteur de 18 M€.

Hors crédits de sécurisation des établissements, la subvention budgétaire de l'AEFE, présentée en PLF 2019, est **stable à 384 M€**. Les crédits de sécurisation connaissent, eux, une augmentation significative (+22 %).

*b) Un exercice 2017 marqué par des mesures de régulation budgétaire*

Le décret du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits a conduit à l'annulation d'un montant significatif de crédits du programme 185. La subvention pour charges de service public allouée à l'AEFE, pour l'année 2017, nette de réserve, s'est établie à 354 476 372 €, en diminution de 33 M€ par rapport à la notification initiale. Les crédits dédiés à la sécurité ont été préservés, à hauteur de 14,3 M€.

Pour compenser cette moindre trésorerie en 2017, plusieurs mesures ont été mises en œuvre :

- L'anticipation de la facture relative à la participation à la rémunération des personnels résidents (PRR) pour la dernière tranche de 2017 ;

- L'incitation à régler de manière anticipée la facturation 2018 pour les établissements qui le pouvaient et le report du versement de certaines subventions à janvier ou février 2018 plutôt que décembre 2017 comme prévu initialement.

- L'opérateur a fait évoluer pour 2018 la participation financière complémentaire (PFC) de 6% à 9% des frais de scolarité dans les établissements en gestion directe (EGD) et les établissements conventionnés.

**Celle-ci sera ramenée à un taux de 7,5% en 2019. Il serait souhaitable qu'elle revienne, en 2010, au taux de 6 %.**

L'AEFE a été contrainte à des suppressions de postes : **180 postes à la rentrée 2018 (80 expatriés et 100 résidents) puis 166 postes à la rentrée 2019 (66 expatriés et 100 résidents).**

Toutefois, le gouvernement indique que **tous les travaux de sécurisation prévus ont été maintenus, les travaux immobiliers programmés ont été également poursuivis ou engagés ou reprogrammés dans le temps.**

*c) Des ressources propres nécessairement en augmentation*

Les deux sources traditionnelles de ressources propres des services centraux de l'AEFE sont la participation financière complémentaire sur les frais de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés et la participation des établissements à la rémunération des personnels résidents.

Le **taux de la participation financière complémentaire** a été porté de 6 à 9% en 2018 afin de pallier l'annulation de 33 M€ de crédits de l'agence en 2017. Cette modification du taux de participation financière complémentaire, couplée à la croissance mécanique de l'assiette, devrait générer 33,8 M€ de recettes supplémentaires en 2018. Ce taux sera ramené à 7,5% en 2019, puis **il doit être ramené au taux initial de 6%** les années suivantes.

La **participation à la rémunération des personnels résidents** (188,2 M€ en 2018) constitue la ressource propre principale de l'Agence (68,2%). Sa progression est de 0,66% au Budget initial 2018 par rapport au compte financier 2017, soit une augmentation de plus de 1,2 M€.

**Les ressources propres de l'AEFE**

	COFI 2015	COFI 2016	COFI 2017	BI 2018	Progression BI 2018/COFI 2017
Participation à la rémunération des résidents	177 600 284	182 853 360	186 969 556	188 198 043	1 228 487
Participation financière complémentaire	49 481 083	51 861 520	53 770 916	87 550 000	33 779 084
Total ressources propres	227 081 367	234 714 880	240 740 472	275 748 043	35 075 571

*Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis*

*d) Des frais de scolarité toujours compétitifs mais croissants*

Les frais de scolarité payés par les familles dans le réseau des établissements français, s'ils demeurent compétitifs par rapport à ceux des établissements étrangers concurrents, connaissent néanmoins une **augmentation significative, variable selon les continents et les types d'établissements** (voir tableau ci-après).

## Evolution moyenne des droits de scolarité (en euros) Réseau AEFÉ depuis 2012 par continent et type d'établissement

Source: CDIS/AEFE - Enquête de rentrée

continent	Statut établissement	Moyenne droits de scolarité 2012/2013	Evolution tarifs moyens entre 2012/2013	Moyenne droits de scolarité 2013/2014	Evolution tarifs moyens entre 2013/2014	Moyenne droits de scolarité 2014/2015	Evolution tarifs moyens entre 2014/2015	Moyenne droits de scolarité 2015/2016	Evolution tarifs moyens entre 2015/2016	Moyenne droits de scolarité 2016/2017	Evolution tarifs moyens entre 2017/2018	Moyenne droits de scolarité 2017/2018
AFRIQUE	Gestion Directe	2 860,0	3,0%	2 946,6	4,2%	3 069,6	4,7%	3 212,6	2,3%	3 286,1	-1,6%	3 232,3
AFRIQUE	Conventionné	2 987,9	-1,1%	2 956,3	15,9%	3 426,8	5,6%	3 620,2	7,1%	3 877,7	5,8%	4 101,3
AFRIQUE	Partenaires	2 520,0	5,0%	2 646,1	9,0%	2 884,5	7,8%	3 109,9	3,9%	3 232,4	-10,7%	2 886,0
	<b>sous-total Afrique</b>	<b>2 520,0</b>	<b>5,0%</b>	<b>2 646,1</b>	<b>9,0%</b>	<b>2 884,5</b>	<b>7,8%</b>	<b>3 109,9</b>	<b>3,9%</b>	<b>3 232,4</b>	<b>1,8%</b>	<b>3 289,5</b>
AMERIQUE	Gestion Directe	6 255,2	-21,4%	4 914,9	-6,5%	4 596,8	45,9%	6 705,2	-18,2%	5 484,6	3,1%	5 654,5
AMERIQUE	Conventionné	4 897,3	-4,5%	4 678,0	7,8%	5 042,3	9,6%	5 524,0	-4,0%	5 300,6	8,2%	5 735,2
AMERIQUE	Partenaires	7 354,3	-4,5%	7 024,9	7,0%	7 513,3	12,7%	8 468,7	2,0%	8 634,7	77,1%	15 290,9
	<b>sous-total Amérique</b>	<b>7 354,3</b>	<b>-4,5%</b>	<b>7 024,9</b>	<b>7,0%</b>	<b>7 513,3</b>	<b>12,7%</b>	<b>8 468,7</b>	<b>2,0%</b>	<b>8 634,7</b>	<b>2,7%</b>	<b>8 865,3</b>
ASIE OCEANIE	Gestion Directe	4 853,0	2,4%	4 968,6	7,8%	5 356,2	9,1%	5 842,9	2,1%	5 968,5	0,1%	5 973,2
ASIE OCEANIE	Conventionné	5 300,6	1,5%	5 382,3	11,3%	5 990,4	13,8%	6 818,3	6,4%	7 252,4	-0,5%	7 216,9
ASIE OCEANIE	Partenaires	3 933,2	4,0%	4 090,2	8,8%	4 450,3	14,8%	5 110,1	4,8%	5 355,4	-14,1%	4 599,6
	<b>sous-total Asie Océanie</b>	<b>3 933,2</b>	<b>4,0%</b>	<b>4 090,2</b>	<b>8,8%</b>	<b>4 450,3</b>	<b>14,8%</b>	<b>5 110,1</b>	<b>4,8%</b>	<b>5 355,4</b>	<b>3,5%</b>	<b>5 543,5</b>
EUROPE	Gestion Directe	4 601,2	3,0%	4 740,3	5,6%	5 005,2	4,8%	5 245,3	-0,7%	5 206,2	1,1%	5 261,0
EUROPE	Conventionné	4 417,4	2,9%	4 544,4	4,1%	4 732,4	4,3%	4 938,1	1,2%	4 999,7	-0,6%	4 968,7
EUROPE	Partenaires	4 132,2	4,9%	4 333,9	3,5%	4 485,4	6,4%	4 770,4	0,3%	4 784,0	-5,2%	4 533,2
	<b>sous-total Asie Europe</b>	<b>4 132,2</b>	<b>4,9%</b>	<b>4 333,9</b>	<b>3,5%</b>	<b>4 485,4</b>	<b>6,4%</b>	<b>4 770,4</b>	<b>0,3%</b>	<b>4 784,0</b>	<b>3,8%</b>	<b>4 965,7</b>
	<i>Moyenne Gestion Directe</i>	<i>3 800,5</i>	<i>2,2%</i>	<i>3 884,7</i>	<i>5,0%</i>	<i>4 080,8</i>	<i>5,9%</i>	<i>4 320,6</i>	<i>0,1%</i>	<i>4 323,9</i>	<i>-0,1%</i>	<i>4 321,0</i>
	<i>Moyenne Conventionné</i>	<i>4 432,0</i>	<i>-0,4%</i>	<i>4 412,4</i>	<i>9,2%</i>	<i>4 816,3</i>	<i>10,1%</i>	<i>5 303,0</i>	<i>1,9%</i>	<i>5 405,0</i>	<i>3,6%</i>	<i>5 601,4</i>
	<i>Moyenne Partenaires</i>	<i>3 891,2</i>	<i>4,6%</i>	<i>4 071,6</i>	<i>5,7%</i>	<i>4 303,4</i>	<i>14,2%</i>	<i>4 915,4</i>	<i>4,5%</i>	<i>5 134,9</i>	<i>3,0%</i>	<i>5 290,3</i>
	<b>Moyenne globale</b>	<b>4 045,5</b>	<b>2,3%</b>	<b>4 137,8</b>	<b>7,2%</b>	<b>4 434,9</b>	<b>11,0%</b>	<b>4 923,5</b>	<b>2,7%</b>	<b>5 055,5</b>	<b>2,7%</b>	<b>5 192,2</b>

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

En 2017, les parents participent, à hauteur d'environ **65 %**, au financement des EGD et des établissements conventionnés (selon l'indicateur 3.1.1 du contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 et selon l'indicateur du projet annuel de performance).

Dans un contexte financier contraint pour les établissements, il est regrettable que la **réforme en cours de l'Association Nationale des Écoles françaises de l'étranger (ANEFE)** l'ait conduit à un arrêt temporaire de ses activités d'emprunts garantis par l'État. **Une solution doit être trouvée**, dans l'attente de l'aboutissement de la réforme en cours.

## **B. L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE**

Financée principalement par des crédits figurant aux actions n° 1 (Appui au réseau) et n° 2 (Coopération culturelle et promotion du français) du programme (hors personnel), la politique culturelle extérieure s'appuie sur deux réseaux, l'un public, l'autre associatif, celui des Alliances françaises.

### **1. Un réseau diversifié**

#### **Le réseau de coopération et d'action culturelle**

Ce réseau se compose en 2018 de :

- 131 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) ;
- 125 établissements à autonomie financière (EAF) dont 98 EAF pluridisciplinaires (dotés de 140 antennes), la majorité sous la marque « Institut français », auxquels s'ajoutent 26 IFRE (Instituts français de recherche à l'étranger) dotés de 15 antennes ;
- 834 Alliances françaises locales (structures de droit local, de type associatif), dans 132 pays, dont 47 % sont conventionnées avec le ministère des Affaires étrangères.

#### *a) L'adaptation du réseau culturel public*

Le réseau de coopération et d'action culturelle se compose en 2018 de :

- 131 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) ;
- 98 Instituts français (94 SCAC-EAF fusionnés et 4 établissements à compétences spécifiques en Iran, au Brésil (Rio de Janeiro), au Canada, et en Turquie (MICEL)) ;
- 138 antennes des instituts français (IF) ;
- 6 centres culturels franco-étrangers ;

- 386 alliances françaises conventionnées ou disposant d'un lien avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ;

- 26 instituts de recherche (IFRE).

Ce réseau compte 2 082 agents sous plafond d'emploi du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), auxquels s'ajoutent près de 3 500 agents de droit local. Il fédère l'ensemble des outils de la politique d'influence française, sous l'appellation uniformisée d'Institut français. Le MEAE tire ainsi parti de la fusion des SCAC et des EAF engagée en 2011 et achevée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Ce réseau culturel a fait l'objet d'adaptations successives :

- Le passage, de 2013 à 2017, de 25 postes diplomatiques en format PPD (« postes de présence diplomatique »), en deux vagues (13 postes puis 12 postes) a amené à reconsidérer les missions culturelles et linguistiques des ambassades concernées. Seuls trois de ces PPD disposent d'un EAF (Monténégro, Soudan du Sud, Turkménistan). La présence dans les autres PPD d'Alliances françaises permet de procurer à ces postes un opérateur culturel auquel le MEAE continuera d'apporter un appui, même limité ;

- L'exercice « Grands postes » lancé en 2013, a concerné dans un premier temps les 8 postes à format d'exception (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Italie, États-Unis, Maroc à deux reprises en juillet 2013 et en juillet 2015, Sénégal, Madagascar). Par la suite, cette démarche d'adaptation de nos dispositifs a été étendue à certains des 29 « postes à missions élargies », voire à des « postes à missions prioritaires » particulièrement bien dotés. Au total, les suppressions identifiées ont concerné près de 290 ETP depuis mars 2013, soit un nombre de suppressions supérieur à celui des deux vagues de PPD ;

- le transfert de la gestion des ETI (experts techniques internationaux) à Expertise France, validé en juillet 2015 par le MEAE, doit permettre de faire évoluer les caractéristiques actuelles de l'expertise technique, qui ne reposera plus exclusivement sur de l'expertise résidentielle de long terme, mais pourra s'appuyer sur des modalités plus souples (missions de courte durée).

Cette démarche de rationalisation se poursuit en 2019, d'autant que le réseau culturel et d'influence devra assumer sa part du **plan « Action publique 2022 »**, réformant les réseaux de l'État à l'étranger, qui fixe une **trajectoire de réduction de 10% de la masse salariale** du ministère et des opérateurs employeurs d'agents à l'étranger d'ici 2022.

*b) Les Alliances françaises, un maillage territorial inégalé*

Le réseau des Alliances françaises se compose :

- d'une Fondation d'utilité publique, la **Fondation « Alliance française »** (FAF), créée en 2008 (décret du 23 juillet 2007) en remplacement

---

de l'association Alliance française fondée en 1883. Chargée de la coordination, de l'animation et du conseil au réseau, elle est propriétaire de la marque « Alliance française » et, à ce titre, seule habilitée à autoriser la création et la labellisation des Alliances françaises locales avec lesquelles elle ne possède pas de liens juridiques. Une convention de partenariat tripartite a été signée le 12 juin 2012 entre la FAF, le ministère et l'Institut français, afin de renforcer les synergies entre les deux composantes majeures de l'action culturelle. Cette convention doit être, prochainement, profondément réformée, dans le cadre du rapprochement en cours entre la Fondation alliance française et l'Institut français ;

- de **834 Alliances françaises locales**, présentes dans 132 pays, qui sont des associations de droit local, indépendantes de la Fondation, dont 386 ont passé une convention avec le ministère des Affaires étrangères. Elles sont parfois, comme dans certains pays d'Amérique latine, le principal opérateur culturel des postes. Par souci de rationalisation, le choix a parfois été fait de transférer à une Alliance française les activités d'un institut culturel, par exemple à Venise, où l'Institut français de Venise a fermé ses portes au 1<sup>er</sup> septembre 2013 tandis que l'Alliance française locale a repris une partie de ses prérogatives. Certains « postes de présence diplomatique », passant à format dit « très allégé », ont délégué leurs actions culturelles et linguistiques à l'Alliance française.

*c) Un opérateur public, l'Institut français*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'Institut français est l'opérateur de l'action culturelle extérieure de la France.

Placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères ainsi que du ministère de la Culture, l'Institut français est chargé, dans le cadre de la politique et des orientations arrêtées par l'État, de porter une ambition renouvelée pour la diplomatie d'influence.

L'Institut français s'est ainsi vu confier des missions d'appui au réseau culturel français à l'étranger **dans sa double composante** (réseau public des instituts français et réseau associatif des Alliances françaises). Dans ce cadre, il prend en compte la demande et l'analyse des postes, et apporte un appui en termes financier et d'expertise.

Après l'échec de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel public à l'Institut français, prévue par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010, **l'opérateur s'est ainsi positionné à l'interface de l'offre culturelle nationale et de la demande de culture française à l'étranger**, permettant une meilleure intégration des dispositifs de soutien et de promotion de la culture française à la politique d'influence.

L'Institut français bénéficie depuis 2017 **d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens**<sup>1</sup>, qui le conforte dans son rôle d'opérateur pivot, avec quatre objectifs (voir encadré).

#### Les objectifs de l'Institut français

- Développer l'influence et l'attractivité de la France par sa culture et sa langue ;
- Animer le dialogue et favoriser les échanges avec les cultures étrangères en France, en Europe et dans le monde ;
- Renforcer la mission d'appui au réseau à l'étranger ;
- Consolider les capacités de pilotage de l'Institut français.

L'Institut français est notamment invité à adapter ses moyens et modes d'intervention par pays, en distinguant :

- des « *pays prioritaires à partenariats de long terme* », au nombre de 39, pour lesquels des conventions de partenariat triennales seront élaborées avec les postes ;
- des « *zones géographiques stratégiques* » ;
- le reste du réseau culturel à l'étranger.

Source : COM 2017-2019 de l'Institut français

En août 2017, le Président de la République a annoncé un **rapprochement entre l'Institut français et la Fondation alliance française** : « *La promotion de la langue française doit donc passer par un dispositif que nous avons à réorganiser et à développer, notre dispositif audiovisuel, France Médias Monde et TV5 Monde, par les Alliances françaises, et même si je sais ou je crois savoir que cela a déjà été dit souvent, je souhaite mener à bien le rapprochement entre l'Institut français et la Fondation alliance française, par les outils numériques, par la Francophonie économique, en lien avec le secteur privé, par l'introduction des méthodes actives d'apprentissage, dans les systèmes éducatifs de nos partenaires.* »<sup>2</sup>

Comme ils l'ont souligné l'an dernier, **vos rapporteurs sont a priori favorables** à ce rapprochement entre deux organismes dont les missions comportent de nombreuses similitudes, par souci de **cohérence dans l'utilisation des moyens publics**. Ce **rapprochement** ne devra toutefois **pas nuire à l'intégrité d'une approche combinant à la fois langue et culture**. En effet, ces deux dimensions se renforcent mutuellement, la culture attirant de nouveaux publics vers la langue française et réciproquement.

<sup>1</sup> « Institut français, un contrat d'objectifs sans moyens suffisants », rapport d'information de M. Jacques Legendre et Mme Hélène Conway-Mouret, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 419 (2016-2017) du 15 février 2017.

<sup>2</sup> Discours prononcé à l'ouverture de la Conférence des ambassadeurs par M. Emmanuel Macron, Président de la République, publié le 29 août 2017.

## 2. Des moyens relativement préservés

### a) Les crédits de l'action culturelle extérieure

Les crédits totaux de l'action culturelle extérieure regroupent les sommes nécessaires au fonctionnement du réseau culturel à l'étranger, la subvention pour charge de service public allouée à l'Institut français, les instruments de coopération culturelle et de promotion du français que constituent les bourses et les échanges d'expertise, ainsi que les subventions aux alliances françaises et les moyens des SCAC. **Ces crédits totaux diminuent de 1,67 % en 2019.**

#### Crédits de l'action culturelle extérieure du programme 185

Crédits de l'action culturelle extérieure P185	LFI 2017 AE=CP	LFI 2018 AE=CP	PLF 2019 AE=CP
Appui logistique	2 309 378	2 190 338	2 190 338
Dotations de fonctionnements aux EAF	39 930 046	40 007 908	40 007 908
Dotations pour opérations aux EAF	16 770 783	15 906 310	15 906 310
Subvention pour charges de service public de l'Institut français Paris	28 691 961	28 791 961	30 791 961
Subventions à la fondation Alliance française et aux alliances françaises locales	8 822 192	7 822 192	8 292 192
Bourses de mobilité étudiants étrangers en France	64 572 657	64 572 657	64 572 657
Echanges d'expertise	14 644 671	13 889 791	13 889 791
Autres crédits d'intervention des directions et des postes	22 836 566	31 254 417	25 529 417
<b>TOTAL</b>	<b>198 578 254</b>	<b>204 435 574</b>	<b>201 030 574</b>

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Au sein de ce budget, **la subvention de l'Institut français augmente de 6,9 %.**

#### Les subventions aux alliances françaises augmentent de 6 %.

Les subventions annuelles versées par le MEAE à la **Fondation alliance française**, composées d'une subvention de fonctionnement et de professionnalisation et d'une subvention aux délégations générales alliances françaises (au nombre de 55 dans le monde en 2017) s'élèvent à **1,3 M€ en 2019**, un montant stable par rapport à 2017 et 2018.

Les subventions directes aux alliances françaises locales versées par les SCAC (6,8 M€ en PLF 2019, en augmentation de 5 % ;

### b) Les effectifs de l'action culturelle extérieure

- **Les effectifs sous plafond d'emplois du MEAE**

Si l'architecture budgétaire des programmes 185 et 209 a été modifiée avec la fusion de l'ensemble des crédits consacrés à la diplomatie culturelle et d'influence au sein du programme 185, les ETP sous plafond d'emploi ministériel restent regroupés au sein de chaque programme sous un plafond d'emplois spécifique. Cette répartition est géographique et non thématique.

La répartition des emplois par établissement d'accueil tient compte, d'une part, de l'historique et, d'autre part, de l'évolution des réseaux, notamment ceux des Alliances françaises et des Instituts français. Par ailleurs, plusieurs chantiers sont mis en œuvre afin d'adapter l'ensemble des réseaux du ministère aux nouvelles priorités et aux moyens alloués.

La baisse notable du nombre d'experts techniques internationaux (ETI) s'explique par la poursuite du transfert de leur gestion aux opérateurs en 2018. Les suppressions de postes de travail liées à la réalisation du schéma d'emplois s'expriment dans le réseau des SCAC et des EAF.

#### Répartition des emplois à l'étranger affectés à la politique culturelle et extérieure par type d'établissement

	Programme	AF	SCAC	EAF	ETI	Total
2017	P185	67	163	338	12	580
	P209	215	340	481	49	1085
	<b>Total</b>	282	503	819	61	1665
2018	P185	64	167	340	13	584
	P209	209	350	473	30	1062
	<b>Total</b>	273	517	813	43	1646

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Dans le cadre du triennal 2015-2017, 450 emplois ont été supprimés.

En 2019, le schéma d'emploi prévoit la suppression de 130 postes pour l'ensemble des programmes du MEAE dont 32 postes sur les programmes 185 et 209.

#### - Les effectifs sous plafond d'emplois des établissements à autonomie financière (EAF) et des alliances françaises

Les agents de droit local des EAF n'émargent pas aux crédits de titre 2 du MEAE et, en conséquence, ne relèvent pas du plafond d'emplois ministériel. Les éléments de leur rémunération sont intégralement et directement pris en charge par les EAF. Cependant, les dotations de l'État (programme 185) concourent pour partie au budget des EAF (qui s'autofinancent à hauteur de 72% pour l'année 2017), ce qui justifie l'application d'une norme plafond.

---

Ce plafond comprend les effectifs de droit local de l'ensemble du réseau des EAF (125 établissements : 94 SCAC/EAF fusionnés, 4 EAF à compétences spécifiques et 27 Instituts français de recherche à l'étranger).

L'article 76 de la loi de finances n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 pour 2009 a prévu la mise en œuvre, en 2010, du premier plafond des autorisations d'emplois des agents de droit local (ADL) pour les EAF.

Ce sont les emplois sous CDI ou assimilables qui sont inclus dans le plafond des EAF (3 449 ETPT en 2017, en 2018 et 2019).

Le ministère assure une programmation annuelle de ces effectifs et un suivi de l'exécution de cette programmation. Les suppressions/créations d'ETP proposées par les EAF sous soumises à l'autorisation de la tutelle.

Ce plafond d'emplois est global (pas de catégorisation) et mondial (pas de répartition par établissement).

Les effectifs sont les suivants (par zone géographique) :

- Afrique du Nord et Moyen-Orient : 916
- Union européenne : 812
- Asie : 651
- Afrique subsaharienne et Océan indien : 474
- Amériques : 245
- Europe continentale : 119

### **C. LES CRÉDITS DE PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL ET DE L'ATTRACTIVITÉ**

Les actions de promotion du développement international et de l'attractivité comprennent :

- d'une part, le soutien aux exportations, à l'investissement sur le territoire français et l'appui au secteur du tourisme ;
- d'autre part, la promotion de l'attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche français.

#### **1. Une réforme du soutien au commerce extérieur et aux investissements étrangers**

En 2012, M. Laurent Fabius, alors ministre des Affaires étrangères a annoncé vouloir faire de la diplomatie économique une priorité forte de son action. En conséquence, à la suite de **l'élargissement des compétences du ministère des Affaires étrangères au commerce extérieur et à la promotion du tourisme**, intervenue en avril 2014, le périmètre du programme 185 a évolué. Le projet annuel de performance de la mission « Action extérieure de

l'État » assigne notamment à ce programme l'objectif, très large, de « *concourir au renforcement du développement international de la France* ».

En dehors des seules activités de promotion du tourisme, portées par la subvention à l'agence de développement touristique « Atout France », **cet objectif n'est toutefois pas mis en regard de crédits budgétaires spécifiques**, puisqu'il est **partagé par l'ensemble du réseau diplomatique** dont les crédits relèvent principalement du programme 105 (« Action de la France en Europe et dans le monde »).

*a) Un déficit persistant du commerce extérieur*

Les chiffres du commerce extérieur pour l'année 2017 font apparaître une hausse du déficit des échanges de biens qui s'élève à -62,3 milliards d'euros contre -48,3 milliards d'euros en 2016, représentant 2,8 points de PIB. Cette dégradation reflète, pour une large part, l'augmentation de la facture énergétique, en lien avec la remontée des cours du pétrole (+28,3 % entre juin et décembre pour le baril de Brent en euros).

Les parts de marché de la France dans les exportations mondiales sont stables depuis 2011 (alors qu'elles baissaient depuis le début des années 1990), avec 3,5% de part de marché dans le commerce mondial pour les biens et services, et 3,1% de part de marché uniquement pour les biens. Après une légère amélioration à la fin de l'année 2017, le solde se dégrade à nouveau depuis le début de l'année 2018.

De fait, les exportations françaises se concentrent principalement dans certains secteurs comme l'aéronautique ou la défense, pour lesquels la demande mondiale reste très dynamique. Les parts de la France dans ces marchés restent importantes ces dernières années. Les exportations de produits chimiques, de véhicules automobiles et de produits agroalimentaires se portent également bien. L'analyse géographique de la balance commerciale révèle des déséquilibres commerciaux en Asie et dans l'Union européenne. Le solde commercial de la France demeure excédentaire vis-à-vis de l'Amérique, de l'Afrique et du Moyen-Orient.

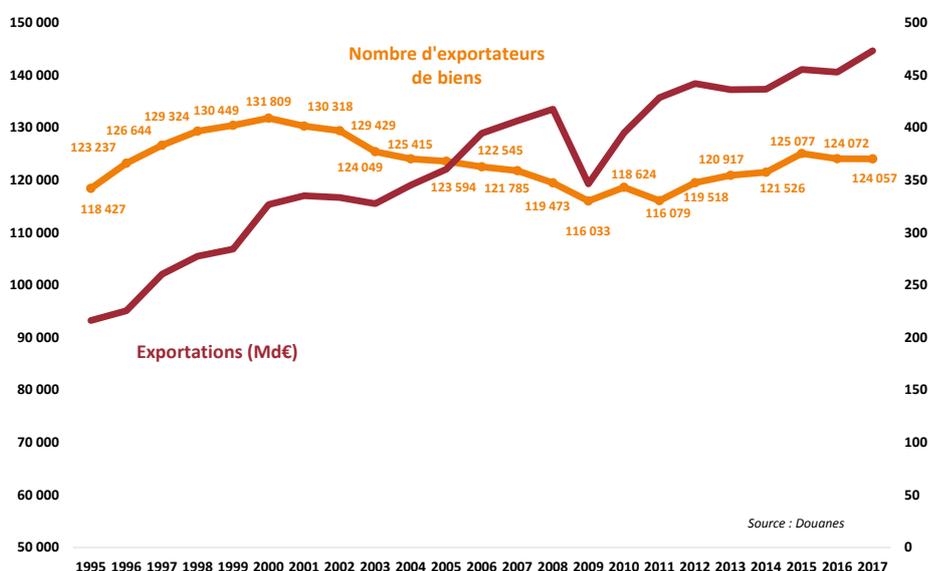
Si le déficit des échanges de biens, souvent utilisé comme référence du commerce extérieur, est élevé, la balance des services est redevenue excédentaire en 2017 avec +5,4 milliards d'euros après un équilibre en 2016. Dans le cadre de la révision des méthodes d'évaluation des recettes touristiques, les recettes nettes issues du tourisme international ont augmenté de + 12,3 milliards d'euros. La balance des services est donc réévaluée à +17,7 milliards d'euros. Dès lors, le déficit global des échanges de biens et services s'élève à 38,3 milliards d'euros en 2017.

En revanche, peu d'entreprises françaises sont exportatrices : sur 4 millions d'entreprises en France, le nombre d'entreprises exportatrices stagne depuis 10 ans, avec 124 057 entreprises exportatrices en 2017.

Parmi celles-ci, la prégnance des grands groupes est forte : si les PME représentent 95% des entreprises françaises et 85,6% des entreprises exportatrices, elles ne réalisent que 13,5% des montants exportés. Nos exportations sont concentrées autour des grandes entreprises : 1000 entreprises réalisent 70% de notre volume d'exportation.

La réforme du dispositif de soutien au commerce extérieur, annoncée par le Premier ministre à Roubaix le 23 février 2018, a pour objectif d'améliorer le nombre d'entreprises exportatrices françaises, en particulier les PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Nombre d'exportateurs et montant des exportations de biens



*b) Une réforme des dispositifs de soutien*

Votre commission a entendu, le 17 janvier 2018, M. Christophe Lecourtier, directeur général de Business France, sur **l'évolution des politiques publiques de promotion des exportations et de l'attractivité de la France auprès des investisseurs étrangers**. M. Christophe Lecourtier a en effet remis au gouvernement, en novembre 2017, un rapport sur l'internationalisation de l'économie française.

Il en ressort que l'amélioration du service public de l'export passe par une meilleure coopération entre Business France et les Chambres de commerce, en France et à l'étranger, ainsi qu'avec BPIFrance et le secteur privé.

Au niveau territorial, le rapport préconise **un guichet unique régional**, réunissant Business France et les Chambres de commerce et d'industrie (CCI), avec pour mission d'identifier et de préparer les entreprises à l'export grâce à une offre de service étendue. À l'étranger, la mission de service public d'accompagnement des entreprises sera également

assurée,  **dans chaque pays, par un acteur unique**. De nouveaux outils seront créés tels qu'une plateforme digitale contribuant à assurer la continuité du suivi des entreprises tout au long de leur parcours à l'export.

En matière de **développement des investissements étrangers en France**, le rapport préconise une stratégie de prospection mieux concertée sous l'autorité des ambassadeurs ; en France, il propose une meilleure coordination des administrations et des acteurs en régions afin de faciliter et d'accélérer la mise en œuvre des décisions d'investissement. Enfin, une **nouvelle offre de services** sera développée pour mieux répondre aux attentes des investisseurs internationaux.

S'agissant des partenariats avec les régions, **trois premiers protocoles d'accord (Région, Etat, CCI régionale et Business France)** ont été signés avec les Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Bourgogne-Franche-Comté.

S'agissant de la réorganisation des services à l'étranger, **8 pays ont déjà été désignés à titre expérimental pour un retrait en 2019 de l'activité export de Business France**. Le transfert de la mission d'accompagnement de Business France à des organismes locaux se fera dans le cadre de concessions de service public, désignant cet organisme comme le correspondant unique export dans le pays.

S'agissant de la prospection et l'accueil des investissements internationaux en France, la création d'une « *Team France Invest* », sur le modèle de la « *Team France Export* », a été annoncée au printemps 2018. Une **nouvelle convention entre la Direction générale du Trésor et Business France** a été signée le 17 juillet 2018 aux côtés du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Commissariat général à l'égalité des territoires. Cette convention définit 40 pays cibles prioritaires. La DG Trésor, via ses Services économiques et Business France, sous l'autorité de l'ambassadeur, y assureront conjointement une mission générale de promotion de l'image économique de la France.

Dans les territoires, **une charte nationale des investissements étrangers en France** doit constituer le socle de référence de la coopération entre services de l'État et collectivités territoriales pour améliorer l'accueil et le développement des investissements étrangers.

## **2. La promotion d'un secteur essentiel de l'économie : le tourisme**

En 2017, la France a accueilli **87 millions de touristes internationaux**, soit une hausse de 5,1 % par rapport à 2016. Cette hausse reflète le retour des touristes européens, la clientèle extra-européenne ne progressant que modérément. Ces chiffres marquent la plus forte progression depuis dix ans. La France conserve ainsi son rang de première

---

destination touristique mondiale, devant l'Espagne (82 millions de touristes internationaux) et les États-Unis (73 millions).

La France ne se place toutefois qu'en troisième position en termes de recettes générées (54 milliards d'euros).

Parmi les mesures incitatives mises en place, la délivrance en 48 heures des visas pour 10 nouveaux pays en 2017 semble produire des effets : le premier trimestre 2018 marque en effet une progression du nombre de visas délivrés de près de 50 %, par rapport à la même période de l'année dernière, sur les destinations ayant fait l'objet de ce dispositif : Russie (+31%), Indonésie (+29%) et Thaïlande (+20%) par exemple.

L'objectif du gouvernement est de conforter cette première place, en portant le nombre d'arrivées touristiques à **100 millions de touristes internationaux à l'horizon 2020**. Cela doit s'accompagner d'une prolongation de la durée moyenne de leur séjour sur le territoire pour augmenter les recettes touristiques avec un nouvel objectif fort que se donne le gouvernement de **60 milliards d'euros en 2020**. Atteindre ce double objectif permettrait de **créer 300 000 emplois supplémentaires** sur l'ensemble du territoire, en métropole comme en outre-mer. Pour mémoire, le secteur touristique dans son ensemble représente près de **8% du PIB et 2 millions d'emplois directs et indirects**.

Les premiers résultats de 2018 sont encourageants. La croissance est particulièrement notable pour la clientèle issue d'Asie ainsi que pour les clientèles du Brésil et de l'Australie. L'objectif de 90 millions de touristes étrangers accueillis à la fin de l'année 2018 paraît atteignable.

Dans ce contexte, **les missions de promotion du tourisme assurées par l'opérateur Atout France doivent être encouragées**. L'opérateur réalise chaque année plus de 2 700 actions de marketing et communication dans le monde. Elles ont pour cible à la fois le grand public (campagnes de communications, éditions, événementiel, salons, etc.), les professionnels du voyage (opérations commerciales, formations, etc.) et les prescripteurs du tourisme d'affaires. Des actions spécifiques ciblent aussi la presse et les nouveaux réseaux d'influenceurs. À la demande de l'État, Atout France s'est également engagé dans les candidatures et l'accompagnement de grands événements, favorisant l'attractivité de la destination, organisés en France et à l'étranger tels que la *Ryder Cup* 2018, la Coupe du monde féminine de Football 2019, la Coupe du monde de Rugby 2023, les Jeux Olympiques et Paralympiques 2024, Goût de/Good France.

**Vos rapporteurs regrettent les initiatives visant à réduire les crédits d'Atout France<sup>1</sup>**, au motif que notre pays se suffirait à lui-même pour

---

<sup>1</sup> Comme l'a proposé M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, lors de l'examen des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » par la Commission des finances le 5 novembre 2018.

attirer des visiteurs ou que la compétence « tourisme » aurait été transférée aux régions.

Le tourisme est en effet **un secteur particulièrement concurrentiel à l'échelle mondiale**, nécessitant la mise en œuvre d'une politique de compétitivité spécifique, menée par des acteurs bien identifiés par le secteur.

Il est également reproché à la politique touristique de ne pas être suffisamment évaluée. Or, comme pour l'ensemble de ses opérateurs, l'État a mis en place **des outils d'évaluation et de contrôle**, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) conclu pour la période 2016-2018. Un nouveau COP est en cours d'élaboration. Par ailleurs, le directeur général d'Atout France se voit remettre chaque année une lettre d'objectifs déclinant et précisant les mission du COP qu'il doit plus particulièrement mettre en œuvre sur l'année et dont l'accomplissement fera l'objet d'une évaluation. Enfin, le financement par les ministères de tutelle de projets spécifiques fait l'objet de conventions dédiées prévoyant une évaluation de performance et de résultats en fin de mise en œuvre. L'évaluation de la politique touristique pourrait probablement être améliorée, sans que cela ne justifie de la remettre en cause.

Atout France dispose d'un réseau à l'international constitué de **33 bureaux répartis dans 30 pays** (avec une zone d'intervention sur plus de 70 pays). En PLF 2019, le plafond d'emplois de l'opérateur Atout France est stable et s'établit à 288 ETPT sous plafond et 60 ETPT hors plafond (siège et réseau confondus).

En 2018, le budget initial d'Atout France revient à un niveau similaire aux budgets d'avant l'année 2017, au cours de laquelle un soutien de 10 M€ avait été alloué dans le cadre d'un fonds d'urgence. Ce budget s'élève ainsi à 71,6 M€. Le montant de la subvention pour charge de service public est de 32 M€, niveau légèrement supérieur à 2017 du fait d'un niveau de réserve plus bas. Cette subvention est complétée par :

- 4 M€ d'attributions de produits<sup>1</sup> (comme en 2016) grâce à une hausse des recettes visas en 2017 ;
- 1,5 M€ dédiés à la promotion de la gastronomie ;
- 0,5 M€ de subventions spécifiques.

Les ressources propres de l'opérateur, constituées des cotisations et des recettes de partenariats, s'élèvent à 33 M€, soit 46% des recettes totales, à un niveau stable par rapport aux recettes hors fonds d'urgence.

Les crédits alloués à la subvention pour charge de service public sont également stabilisés dans le PLF 2019 par rapport à 2018, avec un montant de **32,7 M€** (réserve non déduite).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2015-1819 du 30 décembre 2015 portant attribution de produits au budget du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

En 2017, Atout France n'a pas pu bénéficier de recettes de droits de visa, en raison de la conjoncture, alors même que le contexte nécessitait un effort important de promotion. C'est pourquoi il a été annoncé lors du Conseil interministériel du Tourisme de janvier 2018 que les modalités de calcul de la part des recettes issues des droits de visa serait revue. Cette part sera fixée, à compter de 2019, à 3 % des recettes des droits de visa de l'année n-1.

La somme ainsi générée sera répartie de manière pérenne entre le financement des vacataires nécessaires à la délivrance des visas (25%) et le financement de la promotion du tourisme via Atout France (75%).

Compte tenu des prévisions de recettes de droits de visa pour 2018, **le montant des crédits qui seront reversés à l'agence est estimé entre 4,5 et 5 M€.**

Lors de son audition devant votre commission le 3 octobre 2018, M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères<sup>1</sup>, a précisé que les opérateurs Atout France et Business France entraient bien **dans le champ de la réforme « Action publique 2022 »**. En outre, **une mission a été demandée** par le Premier ministre à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection des affaires étrangères **sur leur rapprochement.**

Dans l'hypothèse d'un rapprochement, il faudra toutefois bien veiller à **maintenir l'identité de la politique touristique**, distincte des autres missions de Business France. C'est d'autant plus essentiel qu'aucun ministre ou secrétaire d'État ne porte aujourd'hui cette mission dans l'intitulé de ses fonctions. Ce rapprochement doit également **préserver l'affectation des recettes de droits de visa**, complément devenu indispensable à la politique touristique.

#### **Feuille de route du gouvernement pour le tourisme**

Six chantiers prioritaires ont été identifiés par le Gouvernement :

- **La qualité de l'accueil et la sécurisation des sites ;**
- **La structuration de l'offre touristique ;**
- **Le soutien étatique en matière d'investissements ;**
- **La formation et l'emploi ;**
- **La numérisation et le partage d'information ;**
- **L'accès aux vacances pour le plus grand nombre.**

Par ailleurs, onze chantiers ont été lancés :

---

<sup>1</sup> Audition de M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, par la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 3 octobre 2018.

- **limiter à 48 heures le délai de délivrance des visas** dans 10 nouveaux pays d'ici juin 2018<sup>1</sup> ;
- **réduire le temps d'attente aux frontières** dans les aéroports, à 30 minutes pour les ressortissants européens et 45 minutes pour les autres à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ;
- **établir un plan d'entretien des autoroutes** entre les aéroports franciliens et Paris ;
- **préparer un plan d'investissement** dans les stations mer et montagne ;
- **augmenter le nombre de contrats d'apprentissage** dans le secteur ;
- **signer un accord d'engagement de développement de l'emploi et des compétences** pour répondre aux besoins du secteur ;
- **mobiliser l'expertise publique au profit des territoires** pour accompagner les projets touristiques des collectivités territoriales ;
- **fluidifier les opérations de détaxe**, notamment dans les aéroports ;
- **lancer la plateforme « DATAtourisme »** à l'automne 2017 pour collecter, uniformiser et diffuser en *open data* les données d'information produites par les acteurs touristiques territoriaux ;
- **mettre en place une convention-cadre interministérielle** visant à soutenir et promouvoir la filière du tourisme culturel ;
- **organiser les deuxièmes Rencontres Nationales du Tourisme Outre-Mer** et mettre en place un Conseil du Tourisme dans les Outre-mer.

*Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis*

## II. LE PLAN EN FAVEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE : DES AMBITIONS FORTES, DES MOYENS INSUFFISANTS

Le programme 185, consacré à la diplomatie culturelle et d'influence, est marqué cette année par un effort particulier en faveur de la langue française, clé de voûte de notre influence culturelle à l'étranger.

### A. UN GRAND PLAN EN FAVEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE ET DU PLURILINGUISME

Après avoir annoncé à la conférence des ambassadeurs d'août 2017 une stratégie internationale pour la langue française, le Président de la

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la Russie, la Thaïlande, les Philippines, le Cambodge, le Laos, la Birmanie, l'Indonésie et l'Inde. À plus long terme, l'Arabie saoudite et le Vietnam pourraient également bénéficier du dispositif de délivrance de visas en 48 heures. Depuis 2014, ce dispositif est en place pour la Chine (24 heures depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016), Singapour, l'Afrique du sud, le Qatar, le Koweït, Bahreïn, Oman et la Turquie.

---

République a présenté, le 20 mars 2018, à l'Académie française, les grandes lignes de cette stratégie, qui comporte **33 mesures, déclinées en trois axes**.

Cette stratégie doit être menée conjointement avec l'**Organisation internationale de la francophonie (OIF)**, la **Fédération internationale des professeurs de français (FIPF)** et l'ensemble des acteurs œuvrant pour la langue française et sa diffusion.

Ce plan présente la particularité de **promouvoir non seulement la langue française mais aussi le plurilinguisme, faisant le pari que l'un et l'autre se renforceront mutuellement**.

### **1. L'apprentissage de la langue française**

L'apprentissage de la langue française à l'étranger est évidemment le socle du développement de la francophonie. Pour développer cet apprentissage, le plan s'appuie **sur le réseau scolaire français de l'AEFE**, sur le **développement de filières bilingues** dans les systèmes locaux d'éducation, et, plus généralement, sur un **soutien aux systèmes scolaires** des pays en développement notamment en Afrique francophone.

Les mesures prises sont les suivantes :

- un **engagement accru aux côtés des systèmes éducatifs des pays francophones**, notamment par le biais de l'Agence française de développement (AFD) et du Partenariat mondial pour l'éducation (PME), et grâce à un accompagnement renforcé des enseignants de français ;
- un **soutien à l'enseignement des langues africaines** pour les premiers apprentissages, dans la perspective d'une transition vers le français ;
- un encouragement des États à prévoir **l'enseignement de deux langues en plus de la langue principale** d'enseignement ;
- le **développement des filières bilingues francophones**, notamment grâce au « LabelFrancEducation » (objectif de 500 établissements) ;
- le **développement du réseau des lycées français**, en particulier celui des établissements « partenaires », afin de **doubler le nombre d'élèves accueillis au sein du réseau scolaire français d'ici à 2030**. Des pôles régionaux seront créés pour former les nouveaux enseignants. Un baccalauréat international doit être institué, dans le cadre de la réforme en cours de ce diplôme ;
- une valorisation du **métier de professeur de français**, par le biais du Volontariat international, du service civique, du développement des formations au français langue étrangère (FLE) ;

- **l'accueil dans de meilleures conditions d'un nombre croissant d'étudiants étrangers en France**, notamment grâce à un **doublement du nombre d'étudiants en provenance des pays émergents** ;
- l'encouragement des **universités et grandes écoles à s'implanter à l'étranger** et à **développer des partenariats** avec des établissements étrangers ;
- la création d'un incubateur dédié à l'apprentissage des langues, appelé « **fabrique numérique du plurilinguisme** » afin de faire émerger des outils innovants dans ce domaine ;
- **une augmentation du volume de cours de français proposé gratuitement aux réfugiés présents sur le territoire national**. Ce volume passerait à 400 heures (contre 250 aujourd'hui) et à 600 heures pour les personnes les plus vulnérables.

## **2. La communication internationale en langue française**

Le deuxième axe du plan en faveur de la langue française vise à préserver et à développer la vitalité de la francophonie dans le cadre de la mondialisation, afin de faire du français « **l'une des trois grandes langues-monde du 21<sup>ème</sup> siècle** ».

Afin de développer la communication internationale en langue française, le plan prévoit :

- le développement des **cours en ligne ouverts massifs (CLOM)**, des réseaux sociaux et projets collaboratifs ;
- le lancement d'un « grand plan numérique » de diffusion d'outils pédagogiques (**plateforme France Education**) ;
- l'amélioration de la visibilité et de l'accessibilité de **l'internet francophone** ;
- une extension de la **diffusion des médias francophones** à l'étranger, notamment grâce à internet ;
- un doublement du nombre de **formation pour des journalistes francophones** ;
- la mise en place d'un **label multilingue** pour promouvoir l'usage du français **dans les entreprises** à l'étranger ;
- une consolidation de la **communauté des acteurs économiques francophones** grâce à des événements et à une mise en réseau ;

- 
- un projet de **code européen du droit des affaires** en français et un renforcement du **soutien à la diffusion du droit OHADA** (Organisation d'harmonisation pour l'Afrique du droit des affaires) ;
  - le développement de l'enseignement du **français des affaires** et de la présence d'étudiants étrangers dans les écoles de commerce et d'économie françaises ;
  - la promotion du **plurilinguisme au sein de l'UE** et des enceintes multilatérales, notamment grâce à un renforcement de la formation des responsables européens ;
  - La valorisation des traducteurs.

### 3. La création en langue française

Le troisième axe du plan en faveur de la langue française porte sur la création, c'est-à-dire sur la **synergie culture-langue** qui est l'un des moteurs du rayonnement de la France.

Cet axe consiste à :

- donner un nouvel élan à la **diplomatie culturelle**, grâce au **maintien de ses moyens**, à un **renforcement du rôle de l'Institut français** et à la poursuite de **l'expansion du réseau des alliances françaises** (10 ouvertures par an) ;
- relancer **l'exportation des industries culturelles et créatives** (ICC) françaises : un mandat est confié à M. Jean-Noël Tronc. Le sous-titrage des films et séries sera encouragé, le Bureau Export de la musique française bénéficiera d'un renforcement de ses moyens ;
- soutenir les **ICC des pays francophones** grâce à des actions de l'AFD et du Centre national de la cinématographie (CNC) ;
- favoriser la **circulation des arts du spectacle**, grâce à l'action de l'Institut français, en **mettant en réseau des salles** de spectacles des pays francophones et en créant des « **Maisons des francophonies** » (notamment à Berlin) ;
- accompagner la création d'une « **Académie francophone** » ;
- organiser des États généraux de l'édition en français ;
- faciliter les mobilités culturelles, artistiques et universitaires ;
- faire entrer plus largement la culture francophone dans les écoles et les universités françaises, afin de renforcer la conscience d'appartenir à une « communauté francophone », notamment grâce à la journée internationale de la francophonie (20 mars) ;

- créer en 2022, au Château de Villers-Cotterêts, un « Laboratoire de la francophonie », espace culturel, lieu de débat et de résidences pour les créateurs ;
- inaugurer en 2020 une « Maison des étudiants de la francophonie » à la Cité Internationale Universitaire de Paris, dans le cadre d'un partenariat avec l'Agence universitaire de la francophonie (150 places) ;
- organiser une **Saison des cultures africaines en 2020**, selon le souhait du Président de la République ;
- instituer un concours international d'éloquence en français dans le cadre de l'organisation des **Jeux Olympiques 2024**.

## **B. DES MOYENS INSUFFISANTS ET DE NOMBREUSES INCERTITUDES**

Le plan en faveur de la langue française doit être mis en œuvre à moyens constants de la diplomatie culturelle et d'influence.

### **1. Le doublement des effectifs des établissements français à l'étranger : un objectif très ambitieux**

Le plan en faveur de la langue française prévoit le développement du réseau des établissements français à l'étranger, notamment des établissements au statut de « partenaire », afin de doubler les effectifs du réseau d'ici à 2030. Le discours du Président de la République à l'Académie française, en date du 20 mars 2018, évoquait même l'échéance de 2025 : « *Nous allons aussi développer les établissements partenaires avec l'objectif de doubler le nombre d'élèves accueillis au sein du réseau scolaire français d'ici à 2025* ».

Dans les documents budgétaires, cet objectif est devenu : « *doubler le nombre d'élèves scolarisés en français à l'étranger d'ici 2030* »<sup>1</sup>, ce qui est très différent, puisque cela signifie que **le développement de l'enseignement francophone pourrait s'appuyer aussi sur les systèmes scolaires locaux**. À moyens constants, en effet, la croissance du réseau ne saurait reposer uniquement sur le réseau des établissements de l'AEFE.

L'AEFE pilote aujourd'hui un réseau de 350 000 élèves dans 492 établissements homologués par le ministère de l'Éducation nationale, dont l'attractivité résulte pour beaucoup de cette homologation et de l'engagement des personnels détachés par ce ministère de l'éducation nationale, au nombre de **6 480 (1070 expatriés et 5410 résidents)**.

---

<sup>1</sup> « Action extérieure de l'Etat », annexe au projet de loi de finances pour 2019.

---

La hausse des effectifs de ce réseau se poursuit mais son rythme ralentit, car **la concurrence est forte et les habitudes des familles françaises à l'étranger changent.**

Une offre complémentaire existe déjà : le « LabelFrancEducation », les associations Français langue maternelle (FLAM). La demande est forte pour une éducation en français, ou bilingue, ne suivant pas forcément les programmes de l'éducation nationale. De nouvelles formes de partenariat sont à l'étude. **Les marges de progression de l'enseignement « labellisé » sont probablement importantes.**

Les objectifs quantitatifs du gouvernement posent toutefois **deux questions** :

- d'une part, celle de la **qualité de l'enseignement** : doubler les effectifs signifie aussi doubler le nombre d'enseignants, soutenir et contrôler l'offre nouvelle. Un effort financier et humain sera, en tout état de cause, nécessaire ;

- d'autre part, **l'accessibilité de cette offre nouvelle, notamment pour les familles françaises à revenus modestes.** C'est l'une des fonctions majeures du réseau de l'AEFE. Un grand nombre de Français qui naissent à l'étranger ne parlent pas notre langue ou la parlent peu. Ces Français doivent être des bénéficiaires prioritaires de la politique de développement de l'enseignement en langue française.

Enfin, ces questions posent celles de la stratégie qui sera définie et notamment des **priorités géographiques** qui seront retenues pour ce déploiement nouveau de l'enseignement en français. Cette déclinaison géographique ne semble pour le moment pas définie.

En tout état de cause, l'annulation de crédits subie par l'AEFE en 2017 est en contradiction complète avec les annonces faites cette année. Elle a fragilisé l'enseignement français à l'étranger, au moment même où l'on prétendait lui donner une impulsion nouvelle. Les incertitudes sur l'avenir de l'ANEFE (l'Association Nationale des Écoles Françaises de l'Étranger) créent des incertitudes supplémentaires pour un certain nombre d'établissements. Dans une situation budgétaire contrainte, les prêts garantis par l'Etat aux établissements, par l'intermédiaire de l'ANEFE, constituent une aide indispensable. Vos rapporteurs appellent à trouver une solution rapidement pour que de tels emprunts soient à nouveau possibles.

## **2. Le difficile rapprochement de l'Institut français et de la Fondation alliance française**

Sur les 33 mesures du plan en faveur de la langue française, 17 concernent l'Institut français. Une réorganisation des opérateurs est en cours, au travers du rapprochement Institut français-Fondation alliance française.

Le 14 mars 2018, votre commission a entendu à ce sujet **l'ambassadeur Pierre Vimont**, qui a émis un certain nombre de propositions, dans une note stratégique au Président de la République. M. Pierre Vimont a notamment préconisé de rationaliser les relations entre les ambassades et les alliances. Il s'agira, en particulier, de généraliser les conventions entre les postes et les alliances et de confier aux ambassadeurs le soin de répartir les subventions publiques entre les alliances locales.

M. Pierre Vimont a suggéré, par ailleurs, de recentrer la Fondation alliance française et de modifier sa gouvernance, afin de mieux faire participer les alliances locales.

C'est **l'Institut français** qui, dans ce schéma, doit devenir **l'opérateur pivot de l'action culturelle extérieure française**, au service des deux réseaux. Une localisation commune des deux structures doit permettre de plus grandes synergies.

Le 11 juillet 2018, le conseil d'administration de la Fondation alliance française a approuvé quatre orientations :

- le statut de fondation est maintenu mais avec un renouvellement des missions, de la gouvernance et de l'identité de la FAF. Ses missions seront **recentrées sur la promotion de la marque**, la **labellisation** des nouvelles alliances et le **suivi** institutionnel du mouvement associatif. La représentation des alliances sera, par ailleurs, renforcée au sein de la gouvernance de la Fondation ;

- il devra être mis fin au contentieux avec l'Alliance française de Paris-Ile-de-France (AFPIDF) ;

- le **rôle d'appui aux deux réseaux (alliances et instituts) de l'Institut français sera accru**, en cohérence avec sa mission renforcée en faveur de la langue française et en respectant toujours l'autonomie et les spécificités du réseau des alliances ;

- une **localisation commune** de la Fondation transformée, de l'Alliance française de Paris-Ile-de-France (AFPIDF) et de l'Institut français sera mise en œuvre sur le site historique du 101 boulevard Raspail. Ce rapprochement physique doit permettre d'exploiter les complémentarités des trois opérateurs. Il favorisera, par ailleurs, les synergies dans les actions d'appui au réseau pour assurer une meilleure cohérence de l'action linguistique et culturelle extérieure.

Les missions de la Fondation alliance française seront donc réduites au minimum. Ce rapprochement ressemble en réalité beaucoup à une **absorption de la Fondation par l'Institut**.

**Cela est sans conséquences, il faut le rappeler, sur l'existence et l'organisation des deux réseaux culturels à l'étranger.**

---

Toutefois, si l'Institut français bénéficie de moyens budgétaires supplémentaires, **il ne bénéficie pas d'emplois supplémentaires** alors que la Fondation perd de son côté une quinzaine d'emplois en 2 ans.

A tout le moins, paraîtrait-il légitime **que l'Institut récupère les moyens numériques coûteux développés par la Fondation**, alors que le numérique sera l'un des vecteurs privilégiés du plan en faveur de la langue française.

Enfin, il sera nécessaire de **préparer les alliances à ces évolutions**. Elles seront en effet confrontées à des acteurs nouveaux : l'ambassadeur au plan local, et l'Institut français, au plan national. L'indépendance des alliances est l'un des moteurs du dynamisme de la francophonie ; cette **indépendance devra être préservée** ce qui nécessitera, de part et d'autre, une évolution des cultures.

### 3. Une refonte de la politique des bourses de mobilité

Le plan en faveur de la langue française prévoit un **doublément du nombre d'étudiants étrangers en provenance des pays émergents** et une **rénovation de leurs conditions d'accueil**.

Les étudiants en mobilité choisissent en effet leur pays d'accueil en fonction d'une **expérience globale**, qui dépasse la seule question de l'enseignement, mais inclut aussi **le logement, la simplicité des démarches, l'offre sportive et culturelle, etc.**

Ces questions jouent aussi beaucoup sur notre attractivité vis-à-vis des **chercheurs, que nous souhaitons attirer en France, dans le contexte d'une concurrence internationale très rude**.

Dans le domaine du changement climatique, par exemple, la Chine et l'Inde sont en train de devenir des leaders, alors que l'Europe avait un boulevard devant elle, étant donné le désengagement américain. Mais les moyens mis en œuvre sont insuffisants.

Un **rapport d'évaluation stratégique**<sup>1</sup> a récemment recommandé une recentralisation de la politique des bourses, qui est aujourd'hui essentiellement la résultante d'objectifs locaux.

Le ministère doit jouer **un rôle de pilotage accru**. Un chantier de simplification est en cours. Ce rapport d'évaluation souligne, par ailleurs, que l'impact de ces bourses est difficile à évaluer, faute d'indicateurs précis.

Une **réforme des droits d'inscription** a été récemment annoncée. Il s'agit d'augmenter les frais d'inscription pour une partie des étudiants extra-

---

<sup>1</sup> « Évaluation stratégique des bourses du gouvernement français », rapport d'évaluation réalisé par COTA pour la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international du MEAE (2017).

communautaires, afin de renforcer les aides accordées aux autres étudiants internationaux. Cette réforme sera accompagnée d'une multiplication des campus permettant de délivrer des diplômes français à l'étranger, notamment dans le cadre d'un **doublément du nombre de partenariats avec l'Afrique. Vos rapporteurs seront vigilants quant aux modalités de mise en œuvre de ces évolutions et à leurs conséquences sur le rayonnement de notre enseignement supérieur.**

La politique des bourses de mobilité doit en effet être une priorité. La France demeure le premier pays d'accueil non anglophone d'étudiants étrangers. Elle accueille 343 400 étudiants internationaux en 2017 (+5,6 %), ce qui la place au quatrième rang mondial après les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie, juste devant l'Allemagne et la Russie. La concurrence internationale est forte.

En 2014, d'après les chiffres de l'UNESCO, six destinations ont attiré près de la moitié des étudiants en mobilité dans le monde : États-Unis (19,6%), Royaume-Uni (10%), Australie (6,2 %), France (5,5%), Russie (5%) et Allemagne (4,9%). La part relative de ces six États est toutefois passée de 55 % en 2002 à 51 % en 2014, évolution qui traduit la concurrence d'un nombre croissant de nouvelles destinations dans un contexte d'expansion de la demande mondiale.

Ainsi, entre 2010 et 2015, **les effectifs d'étudiants en mobilité internationale ont augmenté de 75 % en Russie (6<sup>ème</sup> rang), de 72 % en Chine (9<sup>ème</sup> rang), de 208 % aux Pays-Bas (11<sup>ème</sup> rang), de 172 % en Arabie saoudite (13<sup>ème</sup> rang) et de 179 % en Turquie (14<sup>ème</sup> rang).**

Si les chiffres internationaux sont à considérer avec prudence, en raison de leur hétérogénéité, ils révèlent néanmoins que l'accueil d'étudiants étrangers est conçu comme **une composante importante de toute politique d'influence de dimension régionale ou mondiale.**

La diversification de la mobilité étudiante est rapide. Ainsi, **s'agissant des étudiants africains**, « *si l'Europe reste la priorité (49 %), elle perd du terrain au profit de la mobilité intracontinentale (21 %) en particulier vers l'Afrique du sud, le Ghana, la Tunisie ou le Maroc. Le Moyen-Orient, particulièrement l'Arabie saoudite et les Émirats Arabes Unis, a récemment renforcé son attractivité en développant une offre spécifique de bourses d'études islamiques. La Turquie, l'Ukraine et l'Inde font également une forte percée sur les pays subsahariens. La Chine, qui ne publie pas ses chiffres, est probablement en nette progression.* »<sup>1</sup>. Avec 458 300 étudiants en mobilité internationale diplômante, l'Afrique représente environ un étudiant mobile sur dix dans le monde.

---

<sup>1</sup> « La mobilité internationale des étudiants africains », Les notes de Campus France, Hors-série n° 16, septembre 2017.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mercredi 14 novembre 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 185 - Diplomatie culturelle et d'influence - de la mission « Action extérieure de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2019.*

**M. Robert del Picchia, co-rapporteur du programme 185, rapporteur général.** - Les instruments de la diplomatie culturelle et d'influence sont actuellement un chantier de réflexions multiples, encore inabouties. Un rapprochement de l'Institut français et de la Fondation alliance française est en cours. Une réforme de l'enseignement français à l'étranger est évoquée. La diplomatie économique est, elle aussi, en transformation, avec la mise en place de « guichets uniques », et un possible rapprochement entre les opérateurs Business France et Atout France, qui suscite des interrogations.

Le Président de la République veut imprimer sa marque sur la diplomatie culturelle. Il a présenté, le 20 mars dernier, à l'Académie française, un plan ambitieux pour la langue française et le plurilinguisme. Dont acte. Mais les moyens sont-ils au rendez-vous ?

Je présenterai rapidement les grandes évolutions du programme 185, puis André Vallini abordera plus précisément les moyens mis en oeuvre pour la promotion de la langue française.

Après une année stable, précédée par deux années de recul, les crédits du programme 185 sont en recul de 2,6%. Ils passent, symboliquement, sous la barre des 700 millions d'euros (699,57 M€).

Cette baisse résulte essentiellement d'un changement de périmètre. Les crédits relatifs à la sécurité des établissements scolaires à l'étranger, soit 14,7 millions d'euros en 2018, sont soustraits du programme 185, pour être portés par le compte d'affectation spéciale « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État ». Cette opération n'est pas totalement neutre. C'est un report de l'effort à accomplir : l'avance du compte d'affectation spéciale devra en effet être remboursée d'ici à 2025, grâce à des cessions immobilières. Or, vous le savez, les biens cessibles du ministère sont de plus en plus rares. La politique consistant à céder des emprises pour pouvoir en sécuriser d'autres n'est pas satisfaisante, même si certains efforts de rationalisation sont bienvenus.

Hors changement de périmètre, la subvention à l'AEFE est stable à 384 millions d'euros, conformément aux promesses faites, à la suite du plan d'économies décidé en conséquence des mesures de régulation budgétaire subies par l'agence en 2017 à hauteur de 33 millions d'euros. Ce plan

d'économies entraîne toutefois la suppression de 166 ETP après une suppression de 180 ETP cette année.

Plusieurs mesures très contraignantes pour les établissements ont été mises en oeuvre : anticipation de certaines contributions, augmentation de la participation financière complémentaire, passée de 6% à 9% des frais de scolarité dans les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés. Il nous a toutefois été indiqué que cette participation serait ramenée à un taux de 7,5% en 2019.

En conséquence, les frais de scolarité connaissent une augmentation constante, variable selon les continents et les types d'établissements, très prononcée par exemple en Amérique. En 2017, les parents ont participé à hauteur de 65% au financement des établissements en gestion directe et des établissements conventionnés.

L'équation du financement de l'AEFE repose fondamentalement sur le diptyque État/familles, la recherche de partenariats locaux ou de mécénat se révélant complexe et aléatoire.

Ce budget de l'AEFE soulève des incertitudes : d'une part, par le passé, les crédits de sécurisation ont servi à financer des opérations de cybersécurité. Cela sera-t-il toujours possible, compte tenu du transfert des crédits au compte d'affectation spéciale ? Qu'en sera-t-il pour la sécurisation de locaux n'appartenant pas forcément à l'État ? Enfin, une réforme de l'Association Nationale des Écoles Françaises de l'Étranger (ANEFE) est en cours, qui l'a conduit à stopper ses activités de prêts garantis par l'État aux établissements ; cette situation est regrettable, compte tenu de la situation budgétaire actuelle.

Les autres opérateurs voient également leurs subventions stagner. C'est le cas notamment de Campus France, et des bourses de mobilité pour les étudiants étrangers en France, alors que le nombre de boursiers a été quasiment divisé par 2 en 10 ans. Un rapport d'évaluation stratégique a récemment recommandé une recentralisation de la politique des bourses, qui est aujourd'hui essentiellement la résultante d'objectifs locaux. Le ministère doit jouer un rôle de pilotage accru. Un chantier de simplification est en cours. Ce rapport d'évaluation souligne, par ailleurs, que l'impact de ces bourses est difficile à évaluer, faute d'indicateurs précis.

Dans ce contexte de stagnation budgétaire, l'Institut français fait figure d'exception, puisque sa subvention augmente de près de 7%, de même que les subventions aux alliances françaises, qui croissent de 6%, pour mettre en oeuvre le plan en faveur de la langue française.

S'il n'est pas sans susciter des interrogations, le budget de la diplomatie culturelle est préservé. Les opérateurs, que nous avons rencontrés lors de nos auditions, nous ont fait part de leur relative satisfaction. Leurs moyens sont stabilisés. Bien sûr, nous sommes inquiets pour l'avenir, compte tenu de la réduction des moyens de l'action extérieure de l'État.

---

**M. André Vallini, co-rapporteur du programme 185.** - Mes chers collègues, Le programme 185 est marqué, cette année, par un effort particulier en faveur de la langue française, clé de voûte de notre influence culturelle. Comme l'a mentionné Robert del Picchia, des objectifs ambitieux ont été fixés par le Président de la République le 20 mars dernier.

Pour autant, le plan en faveur de la langue française soulève plusieurs interrogations.

Avant de les aborder, je souhaite évoquer rapidement le choix, suscité, soutenu, défendu par la France de nommer à la tête de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), lors du récent sommet d'Erevan, la Rwandaise Louise Mushikiwabo. Ce choix a provoqué une certaine perplexité dans la mesure où non seulement le Rwanda est l'objet de nombreuses dénonciations relatives au respect des droits de l'homme et de la démocratie mais aussi, et pour s'en tenir à l'objet de notre rapport, parce que ce pays a remplacé le français par l'anglais dans son système scolaire et dans ses services publics. Si la défense du plurilinguisme est légitime, elle ne saurait se faire au détriment du français.

Pour en revenir au plan en faveur de la langue française, il repose essentiellement sur l'enseignement français à l'étranger, qui doit être profondément réformé. L'objectif est ambitieux : doubler le nombre d'élèves scolarisés en français à l'étranger d'ici à 2030.

L'AEFE pilote aujourd'hui un réseau de 350 000 élèves dans 492 établissements homologués par le ministère de l'Éducation nationale : l'attractivité de ces lycées résulte pour beaucoup de cette homologation et de l'engagement des personnels détachés par le ministère au nombre de 6 480 soit 1 070 expatriés et 5 410 résidents.

La hausse des effectifs se poursuit mais son rythme ralentit et à moyens constants, la croissance ne saurait donc reposer uniquement sur le réseau de l'AEFE. Une offre complémentaire existe déjà : le « LabelFrancÉducation » et les associations Français langue maternelle (FLAM). La demande est forte pour une éducation en français, ou bilingue, ne suivant pas forcément les programmes de l'Éducation nationale et de nouvelles formes de partenariat sont à l'étude.

Les objectifs quantitatifs du gouvernement posent donc deux questions :

- d'une part, sur la qualité de l'enseignement : doubler les effectifs signifie aussi doubler le nombre d'enseignants, mais aussi soutenir et contrôler l'offre nouvelle. Comment trouver la ressource nécessaire ?

- d'autre part, sur l'accessibilité de cette offre nouvelle, notamment pour les familles françaises à revenus modestes.

En outre il faut s'interroger sur les priorités géographiques de ce redéploiement.

Autre interrogation, celle relative à l'Institut français : sur les 33 mesures du plan en faveur de la langue française, 17 concernent en effet l'Institut français. Une réorganisation est en cours, au travers du rapprochement Institut français-Fondation alliance française.

L'ambassadeur Pierre Vimont, que la commission a reçu à ce sujet, a proposé, dans une note stratégique au Président de la République, de rationaliser les relations entre les ambassades et les Alliances. Il suggère, par ailleurs, de recentrer la Fondation Alliance française et de modifier sa gouvernance. C'est l'Institut français qui, dans ce schéma, doit devenir l'opérateur pivot de l'action culturelle extérieure française, au service des deux réseaux. Une localisation commune des deux structures est par ailleurs proposée.

Ce rapprochement, qui ressemble fort à une absorption de la Fondation par l'Institut, sera sans conséquences, il faut le rappeler, sur l'existence et l'organisation des deux réseaux culturels à l'étranger.

A ce sujet, nous avons plusieurs points d'attention :

- l'Institut français bénéficie de moyens budgétaires supplémentaires, (+2 millions d'euros, cela reste modeste) mais pas d'emplois supplémentaires alors que la Fondation perd de son côté une quinzaine d'emplois en 2 ans. Il nous paraît légitime, à tout le moins, de veiller à ce que l'Institut récupère les moyens numériques coûteux développés par la Fondation ;

- par ailleurs, il sera nécessaire de préparer les Alliances à cette évolution. Elles seront en effet confrontées à des acteurs nouveaux : l'ambassadeur au plan local, et l'Institut français, au plan national ;

- enfin troisième interrogation, le plan en faveur de la langue française prévoit un doublement du nombre d'étudiants étrangers en provenance des pays émergents et une rénovation de leurs conditions d'accueil.

Les étudiants en mobilité choisissent en effet leur pays d'accueil en fonction d'une expérience globale, qui dépasse la seule question de l'enseignement, mais inclut aussi le logement, la simplicité des démarches, l'offre sportive et culturelle etc. Ces questions jouent aussi beaucoup sur notre attractivité vis-à-vis des chercheurs, que nous souhaitons attirer en France, dans le contexte d'une concurrence internationale très rude.

Dans le domaine du changement climatique, par exemple, la Chine et l'Inde sont en train de devenir des leaders, alors que l'Europe avait un boulevard devant elle, étant donné le désengagement américain. Mais les moyens mis en oeuvre sont insuffisants.

Nous demeurons donc vigilants malgré la stabilisation de ce programme 185.

---

**M. Richard Yung.** - Il faut à tout prix éviter l'absorption des alliances françaises locales par l'administration. Les alliances sont des associations de droit local qui fonctionnent bien. Leur indépendance doit être préservée.

Le basculement des crédits de sécurité sur le compte d'affectation spéciale est très problématique. La subvention budgétaire est supprimée au profit d'une avance remboursable. Il faudra que le Quai d'Orsay vende encore quelques bijoux de famille ! Ne pourront en profiter que les établissements qui sont la propriété de l'État, ce qui n'est pas le cas de beaucoup d'entre eux. Enfin, comme l'a mentionné Robert del Picchia, les travaux de cyber-sécurité ne seront pas éligibles à ce financement. Je suis inquiet.

**M. Jean-Marie Bockel.** - Je ne partage pas le point de vue exprimé par André Vallini sur la nomination de la nouvelle secrétaire générale de l'OIF. La tribune signée par plusieurs anciens ministres de la francophonie, à la veille du sommet d'Erevan, m'a semblé virulente et tardive. Cette nomination ne pourrait-elle pas marquer une évolution du Rwanda sur la francophonie ? Laissons une chance à ce choix.

**M. Christian Cambon, président.** - Il n'y a pas de pensée unique dans cette commission.

**Mme Christine Prunaud.** - Vous avez souligné l'effort budgétaire réalisé dans le cadre du plan en faveur de la langue française. Mais des instituts français ferment leurs portes. Connaissez-vous le nombre de ces fermetures et avez-vous des informations sur une éventuelle réouverture de l'Institut français de Naplouse ?

**M. Olivier Cadic.** - Vous avez évoqué les conséquences de la réduction du budget de l'AEFE l'an dernier. L'AEFE a augmenté unilatéralement son prélèvement sur les établissements et menace aujourd'hui certains d'entre eux, qui n'ont pas payé, d'opérer un prélèvement sur les crédits des bourses !

À l'étranger, un enfant français sur cinq fréquente les établissements de l'AEFE. 60% des élèves sont étrangers, généralement de classes sociales favorisées. Une transparence sur les dépenses de l'AEFE, en particulier sur les salaires, est nécessaire, car ces salaires freinent la rotation des effectifs d'enseignants.

Je suis satisfait de l'annonce du Président de la République, s'agissant du doublement du nombre d'enfants scolarisés en français à l'étranger, conforme à ce que j'appelais de mes vœux l'an dernier lors de la discussion budgétaire. Mais, à ma connaissance, cet objectif n'a pas encore été décliné localement. Rien ne bouge. Disposez-vous d'un plan étayé de mise en oeuvre de cette ambition ?

Un effort plus important doit être entrepris pour que les générations d'enfants français à l'étranger parlent notre langue. La moitié des enfants français qui naissent en Amérique du nord ne parle pas français, deux tiers en Amérique latine et 80% en Algérie. Il faut fixer un objectif chiffré et se donner les moyens de l'atteindre.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - Je partage l'analyse de Richard Yung. Cette question de la sécurité des établissements est centrale.

J'ai été cosignataire de la tribune évoquée par André Vallini, dont le ton était certes virulent, à l'image toutefois du traitement réservé à Mme Michaëlle Jean, ancienne secrétaire générale, non reconduite, mais qui n'a pas démerité.

La décision de retirer la garantie de l'État aux emprunts de l'ANEF met aujourd'hui un certain nombre d'établissements en très grande difficulté. Un remplacement de ce système de garantie est-il aujourd'hui recherché ?

**M. Pierre Laurent.** - L'écart entre l'ambition du Président de la République et le budget présenté me paraît trop important. Le recul des effectifs est très préjudiciable à notre action extérieure, qui repose d'abord sur des femmes et des hommes. En matière diplomatique, l'aspect humain compte particulièrement.

**M. Robert del Picchia, co-rapporteur du programme 185, rapporteur général.** - Je partage aussi l'analyse de Richard Yung. La question de la sécurité doit être une priorité absolue. En 2019, les crédits de sécurisation passent de 14,7 millions d'euros à 18 millions d'euros. Cela ne répond pas à toutes les interrogations. Beaucoup d'écoles sont effeuillées, ou prêtées par des États étrangers. Comment seront-elles sécurisées ?

**M. André Vallini, co-rapporteur du programme 185.** - L'indépendance des alliances françaises doit être préservée. Ces alliances font un travail remarquable, porté par l'esprit particulier de la vie associative. Les doublons avec les instituts français sont très rares. Il n'est toutefois pas question, dans le plan du gouvernement, de revenir sur l'indépendance des alliances françaises.

**M. Robert del Picchia, co-rapporteur du programme 185, rapporteur général.** - On nous a en effet assuré qu'elles conserveraient leur indépendance.

**M. André Vallini, co-rapporteur du programme 185.** - Je n'ai jamais prétendu engager la commission avec mes propos sur le choix de la nouvelle secrétaire générale de l'OIF. Je note simplement que le Président Kagame a annoncé sa candidature en anglais et que certaines positions de Mme Louise Mushikiwabo sur la démocratie et des droits de l'homme sont équivoques. Or, dans la charte de l'OIF, le rayonnement de la langue française, le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie sont des valeurs centrales.

---

**M. Robert del Picchia, co-rapporteur du programme 185, rapporteur général.** - Le nombre d'instituts français est stable en 2018. Celui de Naplouse est confronté à des problèmes de sécurité, de taux de fréquentation... les problèmes sont plutôt matériels que politiques. Nous espérons la réouverture de cet établissement.

L'augmentation du prélèvement sur les établissements français à l'étranger est coûteuse pour les parents d'élèves. Certaines écoles ont des difficultés financières importantes. Nous serons attentifs à ce que le taux de la participation financière complémentaire sur les frais de scolarité soit en effet abaissé, comme on nous l'a indiqué.

J'approuve les propos d'Olivier Cadic. Il faut établir un plan pour parvenir à l'objectif de doublement des effectifs.

Quant à l'ANEFE, dont la situation est fragile, elle permettait d'accorder une garantie de l'État, tant que Bercy donnait son accord. Ce n'est plus le cas. Il faut consolider la situation financière des établissements en permettant à nouveau à l'État d'apporter sa garantie, selon un schéma à déterminer.

**M. Richard Yung.** - Bercy ne participe plus à l'ANEFE... On a l'impression que tous les moyens sont recherchés pour empêcher le système éducatif français à l'étranger de fonctionner. L'AEFE ne peut pas emprunter. Comment finance-t-on les établissements ? Comment doubler leurs effectifs, sans leur donner de moyens ?

**M. Christian Cambon, président.** - Je remercie les rapporteurs.

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Audition de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.  
Audition du 9 octobre 2018 (compte-rendu disponible sur le site internet du Sénat).

M. Maurice GOURDAULT-MONTAGNE, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (compte rendu disponible sur le site internet du Sénat)

### **Auditions des rapporteurs**

#### **AEFE**

M. Christophe BOUCHARD, directeur et Mme Raphaëlle DUTERTRE,  
Responsable des relations avec les élus et les anciens élèves - Référente parité

#### **ATOUT FRANCE**

M. Christian MANTEI, directeur général et M. Yann DELAUNAY,  
Secrétaire général d'Atout France.

#### **CAMPUS FRANCE**

M. Bertrand MONTHUBERT, président, et M. Thierry VALENTIN,  
directeur général adjoint

#### **CNRS**

M. Antoine PETIT, président-directeur général, et M. François-Joseph  
RUGGIU, directeur de l'InSHS (Institut national des sciences humaines et sociales).

#### **FONDATION ALLIANCE FRANÇAISE**

M. Bertrand COMMELIN, secrétaire général

#### **INSTITUT FRANÇAIS**

M. Pierre BUHLER, président exécutif et Mme Anne TALLINEAU,  
directrice générale déléguée

#### **MEAE/DGM**

M. Laurent BILLI, directeur général de la mondialisation, de la culture, de  
l'enseignement et du développement international