

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT
(rayonnement culturel et scientifique)**

Par Mme Monique CERISIER-ben GUIGA,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Jean-Pierre Bel, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 1) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE PROGRAMME 185 : LA POURSUITE EN 2010 DE LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE	9
A. UNE DISPERSION DES CRÉDITS QUI NUIT À LA FOIS À LA COHÉRENCE ET À LA LISIBILITÉ BUDGÉTAIRES	9
B. LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS	10
1. <i>La baisse des crédits destinés à la diplomatie d'influence</i>	10
a) Une légère augmentation de la dotation globale qui cache une diminution des financements consacrés à la diplomatie d'influence.....	10
b) Une réduction des crédits qui s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation triennale.....	11
c) Une « rallonge budgétaire » de 40 millions d'euros pour l'action culturelle insuffisante pour compenser la baisse des financements	12
d) La forte diminution des crédits d'intervention	13
2. <i>Les suppressions d'effectifs se poursuivent en 2010</i>	14
C. LA VENTILATION PAR ACTIONS : LE POIDS DE L'AEFE AU SEIN DU PROGRAMME 185 S'ACCENTUE ENCORE	16
1. <i>L'action n° 1 : Animation du réseau</i>	16
2. <i>L'action n°2 : Langue et culture françaises, diversité linguistique et culturelle</i>	17
3. <i>L'action n°4 : Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires</i>	18
4. <i>L'action n° 5 : Service d'enseignement français à l'étranger</i>	18
D. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE : LA CREATION DE LA DIRECTION GENERALE DE LA MONDIALISATION DU DEVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS	19
II. UNE REFORME « EN TROMPE L'ŒIL » DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE	20
A. LE RÉSEAU CULTUREL FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	20
1. <i>Les services de coopération et d'action culturelle des ambassades</i>	20
2. <i>Les instituts et centres culturels</i>	20
3. <i>Le réseau des Alliances françaises</i>	23
4. <i>L'opérateur CulturesFrance</i>	23
B. UNE DIPLOMATIE CULTURELLE EN CRISE	24
1. <i>La carte du réseau culturel a été transformée</i>	24
2. <i>La forte réduction des crédits</i>	25
C. QUELLE RÉFORME DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ?	26
1. <i>Les recommandations communes de la commission des Affaires étrangères et de la commission des Affaires culturelles du Sénat</i>	26
2. <i>La fusion des SCAC et des centres et instituts culturels</i>	30
3. <i>La création d'une agence chargée de la coopération culturelle</i>	30
III. LA POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ ET DE MOBILITÉ INTERNATIONALES MISE A MAL PAR LA FORTE DIMINUTION DES BOURSES DESTINÉES AUX ÉTUDIANTS ÉTRANGERS	31

A. L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ETRANGERS EN FRANCE.....	31
1. <i>Les étudiants étrangers en France</i>	31
2. <i>CampusFrance</i>	32
3. <i>La forte baisse des bourses destinées aux étudiants étrangers</i>	34
B. LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEL OPÉRATEUR CHARGÉ DE L'ATTRACTIVITÉ ET DE LA MOBILITÉ INTERNATIONALES	35
IV. L'AVENIR EN SUSPENS DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE)	36
A. LE RÉSEAU DE L'AEFE VICTIME DE SON SUCCÈS	36
1. <i>Des statuts variés</i>	36
2. <i>Les entrées et sorties du réseau</i>	37
3. <i>L'AEFE a connu ces dernières années une forte augmentation du nombre d'inscriptions, ce qui témoigne de son attractivité</i>	40
B. LE FINANCEMENT DE L'AEFE REPOSE LARGEMENT SUR LES DROITS DE SCOLARITÉ VERSÉS PAR LES FAMILLES	43
1. <i>La forte augmentation des frais de scolarité</i>	43
2. <i>Une légère augmentation de la subvention de l'Etat qui ne sera pas suffisante pour compenser les transferts de charges</i>	45
3. <i>L'équilibre du budget de l'agence est menacé</i>	45
C. LES PERSPECTIVES DE FINANCEMENT DE L'AEFE SUR LES PROCHAINES ANNÉES SONT PRÉOCCUPANTES	51
1. <i>Le coût croissant de la prise en charge des cotisations patronales des personnels détachés ...</i>	51
2. <i>Le coût exponentiel de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français</i>	52
3. <i>La politique immobilière de l'agence risque de servir de variable d'ajustement</i>	56
4. <i>La mise en place par l'AEFE d'une contribution de 6 % sur les droits de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés et de 2 % pour les établissements homologués</i>	62
D. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'AEFE ?	63
CONCLUSION	65
EXAMEN EN COMMISSION	66
ANNEXE I - PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	69
ANNEXE II – AUDITION DE M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010	70
ANNEXE III – AUDITION DE M. CHRISTIAN MASSET, DIRECTEUR GENERAL DE LA MONDIALISATION, DU DÉVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS AU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010	79
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	90
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	92

Mesdames, Messieurs,

Le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, a annoncé, le 25 mars dernier, une réforme de l'action culturelle française à l'étranger. Un projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat a été présenté au Parlement, le 22 juillet dernier, et déposé en premier lieu au Sénat.

On peut se réjouir de cette prise de conscience de l'importance de notre réseau culturel à l'étranger, qui constitue un outil essentiel de notre rayonnement culturel et de notre diplomatie d'influence. Mais n'est-il pas déjà trop tard pour vouloir sauver les meubles lorsque c'est tout l'édifice qui menace de s'effondrer ?

Depuis quelques temps déjà, la presse se fait l'écho de la crise profonde que traverse notre coopération culturelle. Face à la diminution drastique des subventions publiques, à l'absence de véritable stratégie et au manque de réelle volonté politique, il était temps que le ministre réagisse et si la lecture de plusieurs articles critiques dans la presse a pu l'y inciter, on ne peut que s'en féliciter. Mais, les réponses sont-elles à la hauteur des enjeux ? On peut en douter.

La principale innovation de cette réforme consisterait en la création d'une agence chargée de la promotion de notre culture hors de nos frontières, qui regrouperait à la fois les différents organismes existants, tel que CulturesFrance, et les centres et instituts culturels français à l'étranger. Un nom a même été trouvé pour ce nouvel organisme, qui s'intitulerait « Institut français ». Il semblerait cependant que le rattachement à cette agence du réseau des établissements culturels à l'étranger fasse l'objet de fortes réticences conjuguées des ambassadeurs et des syndicats de personnels, qui ont conduit le ministre, après plusieurs atermoiements, à reporter à trois ans la décision sur ce rattachement. Ainsi, dès le départ, la principale nouveauté de cette réforme serait vidée de substance. Il faut espérer que l'examen du projet de loi par le Sénat permette d'établir, dès l'origine, un lien fort entre la future agence et le réseau des établissements culturels à l'étranger, notamment en matière de formation, de recrutement et de gestion des parcours professionnels des personnels. Sinon, cela ne pourra que renforcer le fossé entre une agence culturelle « parisienne » et les préoccupations de terrain des centres et instituts culturels à l'étranger.

La création de cette agence pourrait contribuer à rationaliser notre action culturelle à l'étranger, à lui donner davantage de cohérence et de visibilité. Toutefois, elle ne suffira pas à elle seule à lui donner un sens si elle ne s'accompagne pas de mesures dans trois directions : une stratégie claire, des moyens adaptés et une remobilisation des personnels.

Tout d'abord, la création de cette agence ne dispense pas – bien au contraire – l'Etat, et, au premier chef, le ministère des Affaires étrangères et européennes, de définir les objectifs stratégiques de notre diplomatie culturelle. Or, à cet égard on peut avoir quelques inquiétudes. Déjà, en matière d'audiovisuel extérieur, le ministère des Affaires étrangères et européennes a renoncé à son rôle de pilotage au profit d'une société holding, malgré l'importance de ce secteur pour notre influence culturelle et linguistique. Avec cette nouvelle agence, ne risque-t-on pas d'aboutir également à un organisme autonome, sans véritable pilotage stratégique ? Ne serait-il pas opportun de mettre en place un organe politique, sur le modèle de l'ancien Conseil de l'audiovisuel extérieur, qui regrouperait l'ensemble des ministères concernés et qui fixerait les grands objectifs assignés à notre action culturelle, y compris l'audiovisuel extérieur, selon les zones géographiques et nos intérêts diplomatiques ? En fait, l'idéal serait la création d'un secrétariat d'Etat chargé de l'action culturelle et de l'audiovisuel extérieur, ainsi que de la Francophonie.

En outre, comment interpréter l'absence de toute référence à la culture dans la dénomination de la nouvelle direction générale chargée de la mondialisation, du développement et des partenariats ? Au moment où ce ministère multiplie les ambassadeurs thématiques sur les sujets les plus divers, est-ce que cela veut dire que la culture n'est plus une fin en soi mais seulement un aspect de la mondialisation, au même titre que le cercle polaire, la promotion de la cohésion sociale ou encore le changement climatique ?

Ensuite, se pose la question des moyens consacrés à l'action culturelle. L'ensemble des crédits consacrés à notre diplomatie culturelle représente actuellement pour l'Etat un montant évalué à 136 millions d'euros, soit un montant inférieur à celui de la Bibliothèque nationale de France ou de l'Opéra de Paris. Ces crédits ont connu une diminution drastique ces dernières années. Faut-il rappeler qu'environ un tiers de nos centres et instituts culturels situés en Europe ont été fermés depuis 2000, dont plus de la moitié en Allemagne, qui est pourtant notre premier partenaire au sein de l'Union européenne ? Et ce mouvement s'est accéléré en 2009, avec une baisse des subventions de 20 à 30 % en moyenne. Aujourd'hui, la plupart des conseillers culturels, des directeurs de centres ou d'instituts en sont au stade de faire des économies de bout de chandelle pour financer l'acquisition de quelques livres ou de DVD.

Le ministre des Affaires étrangères et européennes vient certes d'annoncer une enveloppe de 40 millions d'euros supplémentaires. Mais, cette enveloppe ne sera pas à elle seule suffisante pour compenser la baisse programmée des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure, qui devraient être réduits d'un quart entre 2009 et 2011.

Disons les choses clairement : l'action culturelle extérieure sert depuis trop longtemps aux gestionnaires du Quai d'Orsay de variable d'ajustement à la cure d'amaigrissement qui leur est imposée. Or, comme le relève le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, « *on ne peut réduire indéfiniment les effectifs et les moyens sans remettre en cause les ambitions européennes et internationales assignées à notre action extérieure* ».

A ce sujet, certains continuent de plaider pour la fermeture de nos centres et instituts culturels à l'étranger, au motif que l'entretien de ces bâtiments représenterait un coût financier trop important au regard de leur influence réelle. Pour ces promoteurs d'une action culturelle « hors les murs », nos établissements culturels à l'étranger représenteraient un modèle dépassé, à l'heure des nouvelles technologies, comme Internet.

C'est oublier que, dans certains pays, notamment en Afrique, le centre ou l'institut culturel français reste souvent le véritable, voire le seul, centre de la vie culturelle, qu'il sert de pont entre la culture française et la culture locale. Et, que faut-il penser alors du développement rapide des centres chinois Confucius ou des centres espagnols Cervantes dans le monde ? Certes, lorsque le metteur en scène polonais Krzysztof Warlikowski se produit à Paris, c'est à l'Opéra Bastille ou à l'Opéra Garnier et non à l'institut polonais. Mais, ce que l'on oublie de préciser c'est que cet artiste se produit en France, précisément parce qu'il a longtemps fréquenté le centre culturel français de Varsovie...

Enfin, toute réforme de notre action culturelle ne peut faire l'impasse sur la question de la gestion des ressources humaines. A l'inverse de l'Institut Goethe allemand ou du British Council, les personnels employés dans les centres et les instituts culturels français, qu'ils soient fonctionnaires détachés ou contractuels, ne font pas de carrière dans le réseau culturel. Soumis à l'arbitraire de la procédure de nomination, qui dépend généralement du bon vouloir du ministre, n'étant pas formés ni aux tâches de gestion, ni à la culture locale et ne pouvant espérer rester plus de trois ans au même poste, ni faire carrière, ces personnels, qui accomplissent pourtant un travail remarquable avec de faibles moyens, ne sont pas suffisamment valorisés. Or, on ne devient pas du jour au lendemain conseiller culturel ou directeur de centre ou d'institut. C'est un vrai métier, qui demande une formation adaptée et qui devrait permettre à ces agents de valoriser leurs compétences au cours d'un véritable parcours professionnel. Sans une profonde modification du recrutement, de la formation et de la carrière des personnels, toute réforme de l'action culturelle ne pourra avoir que des effets limités.

Une réforme de notre action culturelle à l'étranger a été engagée. Espérons que nous pourrions saisir cette opportunité pour donner un nouvel élan à notre coopération culturelle. C'est la place de notre culture et de notre langue, de la diversité culturelle et du dialogue interculturel dans le monde qui en dépendent.

I. LE PROGRAMME 185 : LA POURSUITE EN 2010 DE LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE

A. UNE DISPERSION DES CRÉDITS QUI NUIT À LA FOIS À LA COHÉRENCE ET À LA LISIBILITÉ BUDGÉTAIRES

A l'image des années précédentes, le programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » ne rassemble pas l'ensemble des crédits consacrés à la diplomatie d'influence.

En effet, il ne concerne que **les financements destinés à la coopération culturelle, universitaire, scientifique et technique avec les Etats membres de l'Union européenne et les autres grands pays industriels du monde développé au sens de l'OCDE, ainsi que le financement du service d'enseignement public français à l'étranger.**

Pour avoir une vue globale des financements consacrés à la diplomatie d'influence, il faut également tenir compte des crédits consacrés à l'audiovisuel extérieur, qui figurent dans le programme « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias », qui relève désormais entièrement des services du Premier ministre, et des crédits consacrés à la coopération culturelle, technique, universitaire et scientifique dans les pays en voie de développement et les pays émergents, qui relève du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».

Or, comme votre rapporteur pour avis l'a souligné à plusieurs reprises dans ses précédents avis budgétaires, **la scission de la politique de rayonnement culturel et scientifique du ministère des affaires étrangères entre le programme 185 et le programme 209 a peu de sens, puisque l'ambition d'une politique d'influence n'est pas vraiment différente selon qu'il s'agit d'un pays développé ou en développement.**

De plus, cette différenciation ne permet pas aux rapporteurs du Parlement de rendre compte à leurs collègues de l'évolution et de la cohérence de l'ensemble de ces crédits.

En outre, il faut noter que la liste des pays développés sur laquelle se calquent les programmes 185 et 209 évolue d'une année sur l'autre, selon des critères qui échappent au Gouvernement et au Parlement français, puisqu'elle est définie par l'OCDE. Le passage de l'Arabie Saoudite du programme 209 au programme 185 en 2010 en offre l'illustration.

Votre rapporteur pour avis continue donc de plaider pour une modification de la maquette budgétaire et la création d'un programme unique qui regrouperait l'ensemble des crédits consacrés à la diplomatie d'influence, quel que soit le pays concerné.

PAYS DÉVELOPPÉS AU SENS DE L'OCDE

ALLEMAGNE	ÉTATS-UNIS	NORVEGE
ANDORRE	FINLANDE	NOUVELLE-ZELANDE
ARABIE SAOUDITE	GRANDE BRETAGNE	PAYS-BAS
AUSTRALIE	GRECE	POLOGNE
AUTRICHE	HONG KONG	PORTUGAL
BAHREIN	HONGRIE	QATAR
BELGIQUE	IRLANDE	ROUMANIE
BRUNEI	ISLANDE	RUSSIE
BULGARIE	ISRAEL	SAINT-SIEGE
CANADA	ITALIE	SINGAPOUR
CHYPRE	JAPON	SLOVAQUIE
COREE DU SUD	KOWEIT	SLOVENIE
DANEMARK	LETTONIE	SUEDE
EMIRATS ARABES UNIS	LITUANIE	SUISSE
ESPAGNE	LUXEMBOURG	TAIWAN
ESTONIE	MALTE	TCHEQUE (REPUBLIQUE)

B. LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS

1. La baisse des crédits destinés à la diplomatie d'influence

a) Une légère augmentation de la dotation globale qui cache une diminution des financements consacrés à la diplomatie d'influence

Le programme 185 est doté d'une enveloppe de **597,9 millions d'euros**, soit une augmentation de 0,9 % par rapport à 2009. Sur ce montant, 420 millions, soit 70 %, sont dévolus à l'AEFE. Les dépenses de personnel représentent, quant à elles, 89,2 millions d'euros, soit 14,9 % des crédits du programme. Il reste donc environ **88 millions d'euros** pour les dépenses de fonctionnement et les crédits d'intervention, en réduction de 4,8 % par rapport à 2009.

Comparaison par action des crédits du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » entre 2008 et 2010

(en milliers d'euros)

Actions	LFI 2008	LFI 2009	Evolution 2008/2009	PLF 2010	Evolution 2009/2010
Animation du réseau	71 937	65 872	- 8,1 %	60 658	- 7,9 %
Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	70 707	61 202	- 14,3 %	61 673	08 %
Echanges scientifiques, techniques et universitaires	55 462	53 076	- 4,7 %	54 767	3,2 %
Service public d'enseignement à l'étranger	287 875	412 671	44,20%	420 820	2 %
Total	485 979	592 821	22,3 %	597 918	0,9 %

Source : PAP 2010 du programme Rayonnement culturel et scientifique

b) Une réduction des crédits qui s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation triennale

Selon la loi de programmation triennale, les crédits du programme 185 « Rayonnement scientifique et culturel » de la mission « Action extérieure de l'Etat » devraient augmenter de 17,9% entre 2008 et 2011.

Toutefois, cette progression s'explique par le transfert à l'AEFE d'une partie du paiement de la part patronale des pensions des personnels détachés. La loi de programmation triennale prévoyait une dotation de l'Etat de 120 millions d'euros en 2009, en 2010 et en 2011, afin de compenser ce transfert de charges, alors que le coût est estimé à 126 millions d'euros en 2009 et pourrait atteindre 143 millions d'euros en 2010.

Hors AEFE, les crédits du programme devraient connaître une forte diminution, de **6,8 % en trois ans**.

Evolution des crédits du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » entre 2008 et 2011

Nature des crédits	LFI 2008	Evolution 2009/2008	PLF 2009	Evolution 2010/2009	PLF 2010	Evolution 2011/2010	PLF 2011	Evolution 2011/2008
Titre 2 (dépenses de personnel)	92,5	- 5,2 %	87,8	- 0,2 %	87,6	- 1,4 %	86,3	- 6,7 %
Autres dépenses	393,5	28,8 %	506,8	- 3,4 %	489,8	- 0,6 %	486,8	23,7 %
<i>dont cotisations AEFE</i>	<i>0</i>	<i>100 %</i>	<i>120</i>	<i>0</i>	<i>120</i>	<i>0</i>	<i>120</i>	<i>100 %</i>
Total	486	22,3 %	594,6	- 2,9 %	577,4	- 0,7 %	573,1	17,9 %
Total hors cotisations AEFE	486	- 2,3 %	474,6	- 3,6 %	457,4	- 0,9 %	453,1	- 6,8 %

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Par rapport aux prévisions de la loi de programmation triennale, le PLF pour 2010 est donc en augmentation de 20 millions d'euros.

Cela s'explique par :

- une dotation supplémentaire de 10 millions d'euros à l'AEFE par rapport à ce que prévoyait la loi de programmation triennale pour le paiement de la part patronale des pensions des personnels détachés (alors que le surcoût est estimé à 23 millions d'euros) ;

- une « rallonge budgétaire » de 8 millions d'euros en 2010 pour la coopération culturelle.

c) Une « rallonge budgétaire » de 40 millions d'euros pour l'action culturelle insuffisante pour compenser la baisse des financements

Les crédits de fonctionnement et d'intervention consacrés à la coopération culturelle, universitaire, technique et scientifique au titre du programme 185 (hors AEFE et hors dépenses de personnel) ont connu une forte baisse en 2009, de l'ordre de **13 % en moyenne**, passant de **105 millions d'euros en 2008 à 92 millions d'euros en 2009**.

Concernant les crédits de coopération culturelle, universitaire, technique et scientifique financés par le biais du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement » de la mission « Aide publique au développement », la baisse des financements a été encore plus prononcée, avec une réduction de l'ordre de **19 %** en 2009.

Face à l'émotion suscitée par cette forte diminution des crédits consacrés à notre action culturelle à l'étranger, dénoncée de manière unanime par la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées et la commission des Affaires culturelles du Sénat l'an dernier, le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, a demandé et obtenu une **« rallonge budgétaire » exceptionnelle d'un montant de 40 millions d'euros destinés à l'action culturelle à l'étranger**.

Cette enveloppe de 40 millions d'euros, qui serait répartie pour moitié sur l'exercice 2009 et pour l'autre moitié sur 2010, et ventilée entre deux programmes (le programme 185 et le programme 209) devrait être consacrée principalement à la mise en place de la future agence chargée de la coopération culturelle, à la modernisation du réseau, notamment en matière numérique, au soutien aux industries culturelles, ainsi qu'à la formation des personnels.

Pour 2009, l'enveloppe de 20 millions d'euros supplémentaires devrait être répartie à hauteur de 6,5 millions d'euros sur le programme 185 et 13,5 millions d'euros sur le programme 209.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, l'enveloppe de 20 millions d'euros devrait être répartie de la manière suivante :

- 8,3 millions d'euros pour le programme 185 ;
- 11,7 millions d'euros pour le programme 209.

Cependant, cette « rallonge budgétaire » ne porte pas sur les crédits effectivement versés en 2008 mais sur les crédits prévus par la loi de programmation triennale, eux-mêmes en forte diminution.

d) La forte diminution des crédits d'intervention

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, la réduction des crédits d'intervention se poursuit, puisqu'ils passent de 92 millions d'euros en 2009 à **88 millions d'euros** en 2010 au titre du programme 185, soit une diminution de - **4,8 %** par rapport à 2009.

Ainsi la « rallonge budgétaire » de 8 millions d'euros en 2010, d'ores et déjà inscrite dans le projet de loi de finances pour 2010, ne sera pas suffisante pour compenser la baisse des crédits d'intervention.

En réalité, si on ajoute la « rallonge budgétaire » de 6 millions d'euros au titre du programme 185 qui devrait être versée en 2009 et qui n'est pas prise en compte dans les documents budgétaires, la diminution des crédits en 2010 est plus sensible encore.

Les crédits de fonctionnement (hors AEFÉ) sont de 32,59 millions d'euros en 2010, contre 29,53 en 2009.

Ils se répartissent de la manière suivante :

- une subvention à hauteur de 9,7 millions d'euros à CulturesFrance et de 0,4 million d'euros à CampusFrance ;

- une dotation de fonctionnement de 16,6 millions d'euros aux établissements à autonomie financière (EAF), dont 15,2 millions d'euros aux établissements culturels, contre 18,6 millions d'euros en 2009 ;

- une dotation de fonctionnement de 2,5 millions d'euros aux services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades ;

Les dépenses d'intervention diminuent de 65,87 millions d'euros en 2009 à 55,3 millions d'euros en 2010. Ces crédits regroupent notamment :

- la subvention aux Alliances françaises, qui est réduite de 3 millions d'euros en 2009 à 2,6 millions d'euros en 2010, soit une baisse de - 21 %, après avoir diminué de moitié entre 2008 et 2009 ;

- l'enveloppe des bourses destinées à favoriser l'accueil en France d'étudiants étrangers, qui connaît une forte diminution en 2010, puisqu'elle passe de 17,5 millions d'euros en 2009 à 14,1 millions d'euros en 2010.

Par ailleurs, la diminution des financements consacrés à la coopération culturelle, universitaire, scientifique et technique est également sensible sur le programme 209, consacré à la coopération avec les pays en voie de développement ou émergents.

Elle serait de - **4,4 % en 2010**, malgré l'abondement exceptionnel de 11 millions d'euros.

Ainsi, à la lecture du programme annuel de performances pour 2010 de la mission « Aide publique au développement », on constate que **les crédits affectés à la diplomatie d'influence au titre du programme 209 passent de 170 millions d'euros en 2009 à 162,6 millions d'euros en 2010.**

Ces crédits se répartissent de la manière suivante :

- 17,1 millions d'euros sont consacrés aux dotations des établissements à autonomie financière ;
- 7,2 millions d'euros de subventions aux Alliances françaises
- 74,6 millions d'euros affectés aux bourses et à la formation des élites étrangères ;
- 12,2 millions d'euros consacrés aux échanges d'expertise ;
- 46,1 millions d'euros de subventions et de prestations au service de la diplomatie d'influence.

Au total, on constate donc la poursuite de la réduction des crédits destinés à notre diplomatie d'influence.

En veut-on quelques exemples ?

- les Alliances françaises voient leurs subventions diminuer de – 21 % sur le programme 185 et de – 24 % sur le programme 209 ;
- les bourses universitaires destinées aux étudiants étrangers sont réduites de – 20 % sur le programme 185 et de – 24 % sur le programme 209 ;

Ainsi, au-delà des discours sur l'importance de notre diplomatie d'influence, la baisse des financements de l'action culturelle, universitaire et scientifique à l'étranger continue inexorablement.

2. Les suppressions d'effectifs se poursuivent en 2010

La diminution des effectifs devrait se poursuivre en 2010, avec **la suppression de 13 postes pour le programme 185, au titre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**, après une réduction de 60 emplois en 2008 et de 45 emplois en 2009.

Le plafond d'emplois devrait rester stable à 1 236 ETPT (emplois équivalents temps plein travaillé) en 2010, contre 1 280 en 2008, du fait du transfert de 13 postes en provenance du programme 209 lié au passage de l'Arabie Saoudite au programme 185.

Alors que jusqu'à présent les suppressions de personnels ont surtout concerné les contrats à durée déterminée, les volontaires internationaux ou les recrutés locaux, à l'avenir, **la réduction des effectifs devrait concerner de plus en plus des personnels titulaires ou en contrat à durée indéterminée.**

Rappelons que, au titre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, 700 emplois devraient être supprimés au ministère des Affaires étrangères et européennes, sur la période 2009-2011.

Sur ces 700 suppressions de postes, **le programme 185 serait concerné à hauteur de 90 emplois (sur 1 280).**

Suppressions d'ETPT 2009-2011

Programmes MAEE		titulaires et CDI		CDD - VI	militaires	agents de droit local	Total
		centrale	étranger	centrale étranger	centrale étranger	étranger	
		G 1	G 2	G 3	G 4	G 5	
105	Action de la France en Europe et dans le monde	- 63	- 98	- 5	- 20	- 129	- 315
151	Français à l'étranger et étrangers en France	- 10	- 56	0	0	- 69	- 135
185	Rayonnement culturel et scientifique	- 22	- 13	- 34	0	- 21	- 90
209	Solidarité à l'égard des pays en développement	- 33	- 13	- 83	0	- 31	- 160
Total		- 128	- 180	- 122	- 20	- 250	- 700

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Par ailleurs, pour la première fois, **un plafond d'emplois des établissements à autonomie financière** est mis en œuvre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, qui concerne l'ensemble des agents de droit local en contrat de travail à durée indéterminée. Ce plafond est fixé à **1 044 emplois** pour le programme 185. Les recrutés locaux en contrat à durée déterminée sont estimés à 797.

Ce plafond d'emplois résulte d'un amendement adopté par le Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, à l'initiative de nos collègues Adrien Gouteyron et Michel Charasse.

La mise en place de ce plafond d'emploi était principalement motivée par le souci d'une meilleure transparence budgétaire à l'égard du Parlement.

Votre rapporteur pour avis juge cependant cette mesure inutilement contraignante et susceptible d'avoir des effets pervers pour les personnels des instituts ou centres culturels à l'étranger.

Cette mesure est inutilement contraignante car les recrutés locaux des centres et instituts culturels à l'étranger ne sont pas à proprement parler des employés publics employés par le ministère des Affaires étrangères et européennes, mais des personnels employés par des établissements à autonomie financière, dont les ressources proviennent à la fois de subventions publiques mais aussi, pour une part majoritaire, de recettes privées, constituées des frais d'inscription aux cours de langue ou du mécénat.

Par ailleurs, cette mesure est susceptible d'avoir d'importants effets pervers, étant donné que cela encourage ces établissements à recourir à des emplois précaires, de vacataires ou en contrat à durée déterminée, étant donné que seuls les recrutés locaux en contrat à durée indéterminée sont soumis au plafond d'emplois.

Au moment où il est question de renforcer l'autonomie des centres et instituts culturels et d'augmenter leur taux d'autofinancement, il peut sembler paradoxal d'imposer à ces établissements une telle contrainte.

C. LA VENTILATION PAR ACTIONS : LE POIDS DE L'AEFE AU SEIN DU PROGRAMME 185 S'ACCENTUE ENCORE

Le programme 185 se subdivise en **quatre actions**.

1. L'action n° 1 : Animation du réseau

Le financement consacré à l'animation du réseau devrait être de 60 millions d'euros en 2010 contre 65 millions d'euros en 2009 et 72 en 2008.

Ces 60 millions d'euros se répartissent entre 28 millions d'euros de dépenses de personnel, 22 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 10 millions d'euros de subventions pour charges de service public.

Cette action recouvre les crédits de fonctionnement des 49 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) financés par le programme 185, qui représentent 2,5 millions d'euros pour 2009.

Elle recouvre également **la dotation de fonctionnement aux établissements culturels et de recherche à autonomie financière (EAF)** du programme (58 centres et instituts culturels), qui recouvre une enveloppe **de 16,6 millions d'euros pour 2010, soit une réduction de 2 millions d'euros par rapport à 2009**. Cette dotation est destinée à donner aux centres et instituts culturels les moyens de fonctionner, malgré les hausses des coûts des loyers, en particulier dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

Comme on peut le constater, **les dépenses de personnel sont supérieures aux dépenses de fonctionnement**. Il en résulte que le premier rôle d'un chef de SCAC ou d'un directeur de centre culturel est d'utiliser ses crédits de fonctionnement comme un levier pour trouver d'autres sources de financement. Après quoi, il pourra justifier sa rémunération en réalisant le programme d'action que le poste attend de lui. On estime d'ailleurs de 1 à 5, voire même de 1 à 10, l'effet de levier pour chaque euro dépensé. **Le taux d'autofinancement des instituts et centres culturels devrait d'ailleurs s'établir à 56% en 2008** et il est prévu, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, d'aller vers un taux d'autofinancement aux deux tiers d'ici cinq ans. Toutefois, il y a des types d'action et de pays pour lesquels de telles modalités de financement et d'action sont possibles et d'autres qui ne s'y prêtent absolument pas.

Enfin, une enveloppe de 10 millions d'euros est prévue au titre des subventions aux opérateurs.

La subvention destinée à CulturesFrance au titre du programme 185 est de 9,7 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2009. La subvention destinée à CampusFrance reste stable à 400 000 euros en 2010. Rappelons qu'elle était passée de 500 000 euros en 2008 à 400 000 euros en 2009, soit une baisse de 21%.

Les crédits de l'action n° 1 représentent **10,1 %** du montant total des crédits du programme 185.

2. L'action n°2 : Langue et culture françaises, diversité linguistique et culturelle

La dotation en faveur de la promotion de la langue et de la culture françaises dans les pays développés devrait rester stable avec **61 millions d'euros en 2010**, soit le même montant qu'en 2009 mais contre 70 millions en 2008.

Toutefois, alors que les dépenses de personnels devraient augmenter, avec une enveloppe de 41 millions d'euros en 2010, **ce sont à nouveau les dépenses d'intervention qui devraient connaître une diminution, puisqu'elles passent à 20 millions d'euros en 2010, après avoir chuté de 33 à 23 millions d'euros entre 2008 et 2009.**

Ainsi, les moyens consacrés à la promotion de notre langue et de la culture française devraient être à nouveau fortement réduits en 2010. Au moment où la francophonie est érigée en priorité de notre diplomatie par le Président de la République, votre rapporteur pour avis regrette cette forte diminution des crédits consacrés à la promotion de la langue française.

L'action n°2 se répartit en deux volets.

Le premier volet intitulé « Langue française et diversité linguistique », qui a pour vocation de promouvoir l'utilisation de la langue française comme langue européenne et internationale, est doté de 10 millions d'euros en 2010, soit le même montant qu'en 2009, contre 15 millions d'euros en 2008.

Le deuxième volet « Créations et industries culturelles » se voit doter d'une enveloppe de 10 millions d'euros en 2010, contre 12 millions d'euros en 2009 et 18 millions d'euros en 2008.

La subvention aux Alliances françaises, qui était de 6,1 millions d'euros en 2008, devrait à nouveau connaître une forte réduction, passant de 3 millions d'euros en 2009 à 2,6 millions d'euros en 2010, après avoir été réduite de moitié en 2009.

Pourtant, il est indiqué dans le PAP « Action extérieure de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2010 que *« les Alliances françaises constituent un vecteur privilégié de notre politique d'influence »*.

Les subventions pour opérations versées aux 57 établissements culturels (centres ou instituts culturels) relevant du programme 185 devraient rester stables à hauteur de 3,2 millions d'euros en 2010, après avoir été réduites de moitié en 2009, avec 6,5 millions d'euros en 2008.

Il est indiqué dans le PAP « Action extérieure de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2010 que : *« Les missions des établissements ont été recentrées, dans le cadre d'une stratégie d'influence, vers l'apprentissage du français de spécialité, la promotion des études en France, le débat d'idées, la promotion des industries culturelles et de la création contemporaine, presque toujours hors les murs, en partenariat avec les institutions locales »*.

La part de l'action 2 dans le programme 185 s'élève à **10,3 %**.

3. L'action n°4 : Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires

Cette action regroupe les activités menées par le ministère des Affaires étrangères et européennes dans les domaines scientifiques, techniques et universitaires, dans les pays développés au sens de l'OCDE. Elle bénéficie de **54,7 millions d'euros en 2010**, soit un montant équivalent à la dotation pour 2009. Cependant, **les dépenses d'intervention**, dotées de **34 millions d'euros en 2010, contre 38 millions d'euros en 2009**, sont **en régression**, les dépenses de personnel s'élevant à près de 20 millions d'euros en 2010 contre 14 millions d'euros en 2009.

Ainsi, **les bourses destinées aux élèves étrangers venus étudier en France connaissent une forte baisse**, avec un montant de 14 millions d'euros en 2010, contre 17,5 millions d'euros en 2009, soit **une réduction de 3,5 millions d'euros**. Cela représente environ 11 000 bénéficiaires, contre 13 600 en 2009 et 22 400 en 2002, pour un coût moyen de 1 284 euros par bourse.

Votre rapporteur pour avis regrette vivement cette forte réduction de la dotation pour les bourses destinées aux étudiants étrangers. Il vous propose un amendement visant à compenser cette diminution.

De même, l'enveloppe destinée aux **échanges d'expertise**, qui était passée de 4,4 millions d'euros en 2008 à 2,4 millions d'euros en 2009, diminue encore, en s'établissant à environ 2,1 millions d'euros en 2010 et celle destinée aux échanges scientifiques passe de 4,6 millions d'euros en 2008 à 3,7 millions d'euros en 2009 et à 2,5 millions d'euros en 2010.

La part de l'action 4 dans le programme 185 est de **9,2 %**.

4. L'action n° 5 : Service d'enseignement français à l'étranger

Cette action est entièrement dédiée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) qui anime un réseau de 461 établissements, dont 77 en gestion directe et 177 conventionnés, qui scolarisent 253 000 élèves dont 53 % d'élèves étrangers.

Avec 420 millions d'euros en 2010, contre 415 millions d'euros en 2009, la dotation consacrée à l'AEFE connaît une légère augmentation, qui est toutefois insuffisante pour compenser intégralement les transferts de charges.

70,4 % de la dépense des coûts complets du programme 185 est dévolue à l'AEFE (contre 55 % en 2008). Hors dépenses de personnel, la part de l'AEFE s'élève même à 82 % des crédits du programme.

D. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE : LA CREATION DE LA DIRECTION GENERALE DE LA MONDIALISATION DU DEVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS

Le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, a lancé une réforme globale du ministère des Affaires étrangères et européennes. Cette réforme est issue des recommandations du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, remis au Premier ministre le 11 juillet 2008 et de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Concernant la coopération culturelle, universitaire et scientifique, l'objectif affiché de cette réforme est de passer **d'une logique de rayonnement à une logique d'influence.**

Dans le cadre de cette réforme, **la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) a été transformée en une direction générale chargée de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM).**

Cette nouvelle direction générale est issue du rapprochement de la DGCID et de la direction des affaires économiques du ministère des Affaires étrangères et européennes. Elle est chargée d'apporter des réponses aux enjeux soulevés par la mondialisation.

L'objectif est de regrouper au sein d'une seule direction générale, l'ensemble des questions économiques et financières, d'aide au développement, d'action culturelle, de coopération scientifique et de recherche, de manière à constituer un organe d'un poids équivalent à celui de la direction générale des affaires politiques et stratégiques.

Elle comprend **quatre pôles** en son sein :

- une direction chargée de promouvoir la diversité linguistique et culturelle, l'influence de la France dans les grands débats, le dialogue des cultures et des civilisations, le multilinguisme ;

- une direction couvrant les politiques de mobilité et d'attractivité, la promotion de nos technologies, les échanges scientifiques et de recherche, la coopération universitaire, l'accueil des étudiants en France ;

- une direction responsable des biens publics mondiaux traitant de la réalisation des objectifs du millénaire des Nations unies (réduction de la pauvreté et de la faim, promotion de l'égalité des sexes, lutte contre les pandémies, environnement durable, éducation primaire pour tous, etc.)

- un pôle compétent pour l'économie globale et les stratégies de développement chargé d'analyser les transformations profondes de l'économie mondiale, de traiter de la régulation de la mondialisation.

Un autre enjeu est de faire de cette nouvelle direction générale **un état-major, chargé de la stratégie et du pilotage des opérateurs.**

II. UNE REFORME « EN TROMPE L'ŒIL » DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE

A. LE RÉSEAU CULTUREL FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Avec plusieurs centaines d'établissements implantés à travers le monde, **la France dispose du plus vaste réseau culturel à l'étranger**. L'originalité du réseau culturel français tient cependant à **la très grande variété des acteurs en charge de notre rayonnement culturel et linguistique**.

Notre réseau culturel à l'étranger se compose de :

- 164 ambassades dotées d'un service de coopération et d'action culturelle (SCAC) ;
- 142 instituts et centres culturels et 27 centres de recherche ;
- 1085 Alliances françaises.

1. Les services de coopération et d'action culturelle des ambassades

Le premier intervenant en matière d'action culturelle extérieure est **l'attaché ou le conseiller culturel de l'ambassade**, qui intervient directement auprès de l'ambassadeur pour :

- assurer la direction et la coordination de l'ensemble des services et établissements culturels placés sous son autorité ;
- définir et répartir les moyens nécessaires à la conduite de leurs actions respectives.

Le conseiller ou l'attaché culturel, qui peut être un diplomate ou bien un fonctionnaire détaché par une autre administration (comme l'éducation nationale ou le ministère de la culture) peut être seul dans un poste à l'étranger ou bien diriger un **service de coopération et d'action culturelle (SCAC)** constitué d'une équipe de plusieurs agents. 164 ambassades sont dotées d'un service de coopération et d'action culturelle.

L'encouragement apporté par le ministère des Affaires étrangères et européennes à la création d'établissements à autonomie financière ou d'alliances françaises tend cependant à **modifier le rôle du conseiller culturel** qui est amené à coordonner plutôt qu'à diriger l'action culturelle dans le pays.

2. Les instituts et centres culturels

Les **instituts et centres culturels français** sont des **établissements à autonomie financière (EAF)** ne disposant pas de la personnalité morale et dépendant du ministère des Affaires étrangères mais bénéficiant d'une autonomie de gestion.

Placés sous l'autorité d'un directeur, ils s'appuient principalement sur des recrutés locaux. Ils emploient environ 4 700 agents. Leur direction est parfois assurée directement par le conseiller culturel de l'ambassade.

On dénombre actuellement **144 centres et instituts culturels**, auxquels il convient d'ajouter **27 instituts de recherche à l'étranger**.

Les établissements culturels remplissent traditionnellement **trois principales missions** :

- l'enseignement de la langue française ;
- la diffusion et la programmation culturelles ;
- la fourniture de documentation et d'informations sur la France.

En 2009, les centres et instituts culturels ont bénéficié de 60 millions d'euros de subventions, ainsi que de la mise à disposition de 380 personnels expatriés pour un coût de 37,5 millions d'euros. Ils s'autofinancent à près de 47 % en moyenne mondiale, mais ce taux atteint 61 % hors personnels expatriés. Ils emploient environ 3 100 recrutés locaux.

Le cas des Instituts de recherche à l'étranger mérite un examen particulier.

Les Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE)

La France dispose d'un réseau de 27 instituts français de recherche à l'étranger, actuellement sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes (dont 26 établissements à autonomie financière), répartis, avec leurs antennes, dans 35 grandes villes du monde. Il ne s'agit pas d'un réseau totalement homogène dans la mesure où au moins trois instituts se consacrent exclusivement soit à l'archéologie (à Kaboul, la Délégation archéologique française en Afghanistan et, à Khartoum, la Section française de la direction des Antiquités du Soudan), soit à l'histoire médiévale (à Göttingen, la Mission historique française en Allemagne). Tous les autres ont des activités tournées vers les sciences humaines contemporaines, mais varient considérablement en termes de capacité et de moyens. L'une des missions des IFRE est la formation (expérience de terrain) et la valorisation des jeunes chercheurs, par l'aide à la publication, la participation au débat public, *etc.* En ce sens, ils participent bien à la promotion des idées françaises et à la politique d'influence. Les chercheurs travaillant dans le champ des relations internationales représentent pour la diplomatie, nos ambassades en premier lieu, un vivier d'expertise appréciable et qui pourrait être mieux exploité.

Si quelques-uns de nos instituts sont anciens, voire historiques, (la Maison franco-japonaise inaugurée par Paul Claudel en 1922 ; l'école française de droit au Caire, devenue le Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales ; l'Institut français d'études arabes à Damas, ancêtre de l'actuel Institut français du Proche-Orient établi à Damas, Beyrouth et Amman), plusieurs autres sont nés après 1990 : l'Institut français de recherche en Afrique à Ibadan (1990), l'Institut français d'études sur l'Asie centrale à Tachkent et l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain à Tunis (1992), l'Institut français d'Afrique du Sud à Johannesburg (1995), le Centre Jacques Berque pour les études en sciences sociales et humaines à Rabat (1999), l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine à Bangkok (2001).

Cette phase dynamique n'a pas été accompagnée pour autant d'une stratégie garantissant pour notre diplomatie les dividendes qu'elle était en droit d'en attendre. L'expertise produite par nos chercheurs restait peu connue et peu utilisée par nos diplomates en poste dans la même ville. Elle l'était encore moins à Paris. Les publications restaient confidentielles, sur des sujets et des thématiques pourtant directement en lien avec l'analyse diplomatique. Depuis 2003, le ministère des Affaires étrangères a pris l'initiative de valoriser cette recherche. Participant au processus de nomination des directeurs des IFRE, il n'a cessé de plaider pour que l'investissement financier consenti soit plus en phase avec ses besoins d'expertise. Ce sont aujourd'hui des économistes confirmés qui dirigent par exemple le Centre d'études français sur la Chine contemporaine de Hong Kong, le Centre de sciences humaines de New Delhi ou la MFJ de Tokyo. Une revue (Transcontinentales) a été créée pour mieux diffuser la production des IFRE, et une cellule de valorisation a été mise en place pour tenter de rapprocher recherche et diplomatie.

Les IFRE souffrent actuellement de sérieuses difficultés de financement, de moyens, et dès lors de recrutement (manque d'attractivité). L'eupéanisation est parfois évoquée comme solution (des chercheurs européens peuvent déjà être recrutés, mais pas des directeurs d'instituts) ou encore le renforcement des liens entre les IFRE et le CNRS. Un accord cadre avec le CNRS a ainsi été conclu le 20 avril 2007.

Le personnel scientifique des IFR comprend plus de 200 chercheurs, dont 81 financés par le ministère des Affaires étrangères et européennes et 62 chercheurs affectés, mis à disposition ou en délégation par le CNRS. S'y ajoutent environ 288 recrutés locaux, financés sur le budget des centres. Le montant total des subventions de fonctionnement versées par le ministère des Affaires étrangères et européennes en 2009 s'établit à 6,1 millions d'euros, en diminution de 8 % par rapport à 2008.

3. Le réseau des Alliances françaises

La principale originalité du modèle français tient **au réseau des Alliances françaises**.

Créée en 1883, sous l'impulsion de savants, d'ingénieurs d'écrivains et de diplomates, comme Ferdinand de Lesseps, Louis Pasteur, Ernest Renan, Jules Verne ou Paul Cambon, l'Alliance française s'est donné pour mission de favoriser la diffusion de notre langue et de notre culture en s'appuyant sur les amis de la France dans le monde.

Les **1 085 Alliances françaises**, de taille et d'importance très variables, présentes dans 134 pays, relèvent de l'initiative de la société civile et sont **des associations de droit local** administrées de façon bénévole par des citoyens du pays d'accueil.

Sans qu'elle entretienne de lien juridique avec elles, l'**Alliance française de Paris**, dont les statuts ont été modifiés récemment passant d'une association régie par la loi de 1901 à une fondation reconnue d'utilité publique depuis le 1^{er} janvier 2008, vise à animer le réseau des Alliances françaises.

Une partie d'entre elles (486) a toutefois passé **une convention** avec l'ambassade française de leur pays d'implantation. Ces alliances conventionnées peuvent recevoir une aide des pouvoirs publics français, notamment à travers la mise à disposition de directeurs expatriés.

Les missions des Alliances françaises ne sont pas différentes de celles des centres et instituts culturels (cours de français, activités et échanges artistiques, documentation). En 2008, les Alliances françaises ont assuré des cours de français à plus de 670 000 étudiants étrangers.

Le budget additionné des Alliances françaises s'élève à **238 millions d'euros en 2008, dont 80 % proviennent de l'autofinancement** (75 % en tenant compte des 226 agents expatriés mis à disposition du ministère des affaires étrangères), **principalement des cours de langue, de fonds privés ou de dons et legs**. Les Alliances françaises sont administrées par 8 500 administrateurs bénévoles et emploient environ 12 000 salariés, dont 9 000 professeurs de langue recrutés localement. La subvention du ministère des Affaires étrangères est de près de 10 millions d'euros en 2009.

4. L'opérateur CulturesFrance

CulturesFrance est un opérateur commun au ministère des affaires étrangères et européennes et au ministère de la culture et de la communication chargé de la promotion des échanges artistiques internationaux et de la coopération culturelle internationale. Il est issu de la fusion, opérée le 22 juin 2006, de deux associations : l'Association française d'action artistique (AFAA) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), créées respectivement en 1922 et 1946.

Il s'agit d'une **association** régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont les statuts ont été publiés par arrêté du 1^{er} juin 2007. Elle est dirigée par un conseil d'administration de 22 membres, composé de sept représentants du ministère des affaires étrangères et européennes, de trois représentants du ministère de la culture et de la communication et de douze personnalités qualifiées. Un contrat d'objectifs et de moyens, signé le 2 mai 2007 entre l'opérateur et l'Etat et couvrant la période 2007-2009, fixe les priorités assignées à CulturesFrance.

L'action de CulturesFrance s'effectue selon **trois axes principaux** :

- la promotion à l'étranger de la création contemporaine française dans le domaine des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture et du patrimoine, y compris cinématographique, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle ;

- l'organisation de saisons culturelles en France et à l'étranger ;

- la mise en œuvre de la politique d'aide au développement dans les secteurs de la culture au travers des actions de formation, des échanges avec les cultures du monde et de l'accueil des artistes et des auteurs.

En outre, CulturesFrance a vu son périmètre élargi en 2009 avec le transfert de compétences en matière de cinéma auparavant assurées par la direction de l'audiovisuel extérieur du ministère des affaires étrangères et européennes.

Le budget de CulturesFrance de **33 millions d'euros** repose sur une subvention du ministère des affaires étrangères et européennes de l'ordre de 20 millions d'euros et du ministère de la culture, à hauteur de 2 millions d'euros, le reste de ses ressources consistant en des financements obtenus auprès des collectivités territoriales et de partenaires privés.

CulturesFrance emploie une centaine de personnes en France.

B. UNE DIPLOMATIE CULTURELLE EN CRISE

1. La carte du réseau culturel a été transformée

Le réseau des établissements culturels français à l'étranger a beaucoup évolué au cours de ces dernières années.

La carte du réseau a été rationalisée pour éviter les « doublons » et permettre une pleine complémentarité géographique entre les instituts et centres culturels, d'une part, et les Alliances françaises d'autre part.

Traditionnellement, les centres et instituts culturels sont plutôt présents en Europe, en Afrique et au Levant, alors que les Alliances françaises se sont surtout implantées en Amérique du Nord, en Amérique latine, en Asie et en Russie.

Contrairement à une idée répandue, il n'existe plus aujourd'hui de « doublons » entre les deux structures, Mexico faisant figure d'exception, situation qui s'explique, il est vrai, par la dimension de cette ville.

Mais on a surtout assisté à **un vaste redéploiement** du réseau avec la fermeture de nombreux établissements en Europe occidentale pour permettre l'ouverture de nouveaux établissements dans les zones prioritaires, telles que l'Europe orientale, les pays émergents d'Asie et le pourtour de la Méditerranée. Ainsi, le nombre de nos implantations en Europe occidentale est passé de 52 à 33 entre 1999 et 2005, soit une réduction d'un tiers environ. Plus de la moitié des centres culturels situés en Allemagne ont été fermés.

Par ailleurs, la restructuration du réseau devrait se poursuivre en 2010 avec la transformation de certains centres ou instituts culturels en antennes (en Allemagne notamment), voire la fermeture de plusieurs d'entre eux en Europe (comme Vienne ou Stockholm, Turin), en Afrique (comme Saint-Louis au Sénégal) ou en Amérique du Sud (Santiago).

Ainsi, sous couvert de rationalisation, **on peut se demander si le véritable objectif de cette réforme n'est pas de poursuivre le mouvement de fermeture de centres ou d'instituts culturels.**

A cet égard, votre rapporteur pour avis regrette vivement qu'aucune évaluation n'ait été faite par le ministère de la transformation ou de la fermeture des centres ou instituts culturels en Allemagne.

Inversement, le réseau des Alliances françaises connaît une forte croissance. Ainsi, quatorze Alliances françaises en Chine et une dizaine en Russie ont été créées en moins de dix ans.

Par ailleurs, quelques centres franco-allemands ont été créés, notamment au Luxembourg, à Turin et à Ramallah, et d'autres sont en projet (Moscou).

2. La forte réduction des crédits

Le coût pour l'Etat du réseau culturel français, tous établissements confondus, ne dépasserait pas 136 millions d'euros en 2008, soit l'équivalent du budget d'un établissement public comme la Bibliothèque nationale de France.

En outre, comme on l'a vu précédemment, **les crédits de l'action culturelle extérieure ont fait l'objet d'une forte baisse ces dernières années.**

Passant d'un montant de 105 millions d'euros en 2008 à un montant estimé à 92 millions d'euros dans le programme 185, les crédits consacrés au rayonnement culturel et scientifique dans les pays de l'OCDE (hors AEFÉ), accusent une baisse de - 13 % en 2009. La baisse des crédits consacrés aux projets de coopération culturelle est également visible au sein du programme 209 consacré à la coopération en direction des pays en développement : elle serait de l'ordre de - 19 % en 2009.

Compte tenu de l'importance des coûts fixes du réseau, en particulier des dépenses de personnels ou de loyers, cette diminution a été principalement répercutée sur les crédits d'intervention. Ainsi, les dépenses de programmation

culturelle des différents postes auraient été réduites de 15 % en moyenne en 2009, cette baisse pouvant atteindre parfois 20 à 30 %.

Malgré une « rallonge budgétaire » pour la coopération culturelle, cette baisse devrait se poursuivre en 2010, les crédits d'intervention passant à 88 millions d'euros (-5 %). Il est vrai que, sans cette « rallonge », la baisse aurait été encore plus prononcée, puisque, d'après la loi de programmation triennale, ces crédits devaient s'établir à 80 millions d'euros (- 11 %) en 2010 pour n'atteindre plus que 77 millions d'euros (- 10 %) en 2011.

Cette diminution des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure est d'autant plus préoccupante qu'elle fait suite à une série de baisses dans les années antérieures. En effet, on estime que les financements du ministère des Affaires étrangères et européennes destinés au rayonnement culturel et scientifique auraient baissé de 10 % entre 2005 et 2008.

L'ampleur de cette baisse des crédits est telle qu'elle menace désormais le cœur même de notre action culturelle extérieure. C'est la raison pour laquelle la commission des Affaires étrangères et la commission des Affaires culturelles du Sénat avaient fortement et de manière unanime dénoncé cette diminution des crédits consacrés à l'action culturelle, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2009¹.

Comme le relèvent les rédacteurs du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, dans l'introduction de leur rapport, « *on ne peut réduire indéfiniment ces effectifs et ces moyens sans remettre en cause les ambitions européennes et internationales assignées à notre action extérieure* ».

C. QUELLE RÉFORME DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ?

1. Les recommandations communes de la commission des Affaires étrangères et de la commission des Affaires culturelles du Sénat

Au début de l'année 2009, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées et la commission des Affaires culturelles du Sénat ont décidé de procéder à une série d'auditions communes sur le thème de l'action culturelle de la France à l'étranger.

Des auditions que nous avons menées, nous pouvons tirer quatre enseignements principaux :

Premier constat : notre pays dispose d'un réseau culturel exceptionnellement dense et diversifié.

Toutefois, à la différence de nos partenaires et concurrents, comme le Royaume-Uni, avec le British Council, l'Allemagne, avec l'Institut Goethe ou

¹ Voir à ce sujet le communiqué de presse de la commission des Affaires étrangères et de la Défense du 19 novembre et celui de la commission des Affaires culturelles du 20 novembre 2008.

l'Espagne, avec l'Institut Cervantès, notre réseau culturel souffre d'un manque de lisibilité et de visibilité.

De ce point de vue, la création d'une agence chargée de l'ensemble de la coopération culturelle et dotée d'un label unique représenterait une avancée.

Deuxième constatation : notre diplomatie culturelle est aujourd'hui en crise : crise de moyens, en raison de la forte diminution des financements ; crise d'identité chez les personnels du réseau culturel ; mais aussi crise de sens, car il n'y a plus de direction claire assignée à notre diplomatie culturelle.

Notre action culturelle souffre avant tout aujourd'hui d'un déficit de pilotage stratégique.

Si le ministère des Affaires étrangères et européennes doit conserver un rôle de premier plan dans ce domaine, puisque la culture est une composante essentielle de notre diplomatie d'influence, le ministère de la Culture et les autres ministères concernés ne sont pas suffisamment impliqués dans la mise en œuvre de notre coopération culturelle à l'étranger.

Par ailleurs, au sein de l'administration centrale, l'ancienne direction générale de la coopération internationale et du développement n'a pas réussi à élaborer une véritable stratégie, ni à exercer réellement sa tutelle sur les opérateurs, étant absorbée dans les tâches de gestion quotidienne du réseau.

La mise en place récente d'une nouvelle direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, est d'ailleurs directement tirée de ce constat.

Troisième enseignement : il est nécessaire de mettre un terme à la forte diminution des crédits consacrés à notre action culturelle à l'étranger.

Au moment où nos partenaires britanniques, allemands et espagnols, et même chinois, avec les Instituts Confucius, augmentent fortement les moyens consacrés à leurs réseaux culturels, où la nouvelle secrétaire d'Etat américaine Mme Hillary Clinton a fait de la diplomatie dite de l'intelligence (« smart power »), une priorité de son action, comment expliquer que notre pays soit le seul à diminuer fortement les crédits consacrés à son rayonnement culturel et linguistique dans le monde ?

Enfin, **quatrième et dernière observation :** la gestion des ressources humaines constitue sans doute le « point noir » de notre réseau culturel à l'étranger.

Les personnels appelés à diriger les centres culturels ne se voient proposer qu'une formation de cinq jours. A titre d'exemple, la formation initiale est de six mois en Allemagne.

La durée d'immersion dans un pays est relativement courte, de l'ordre de trois années, alors qu'elle est de cinq ans pour le British Council et l'Institut Goethe.

Enfin, l'Allemagne et le Royaume-Uni offrent de bien meilleures perspectives de carrière aux agents de leur réseau culturel à l'étranger que la France.

La rénovation de la gestion des ressources humaines du personnel de notre réseau culturel à l'étranger doit donc être une priorité.

A partir de ce constat, les deux commissions ont publié un rapport d'information conjoint sur la diplomatie culturelle, présenté par les deux présidents MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, et contenant dix recommandations, adoptées à l'unanimité par les membres des deux commissions¹.

¹ *Rapport d'information n°458 (2008-2009) « Le rayonnement culturel international : une ambition pour la diplomatie française » de MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, fait au nom de la commission des Affaires culturelles et de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, et déposé le 10 juin 2009.*

**Les dix recommandations communes de la commission des Affaires culturelles
et de la commission des Affaires étrangères et de la Défense
concernant la diplomatie d'influence**

1°/ Confier la tutelle de la future agence de coopération culturelle au ministère des Affaires étrangères ;

2°/ Mettre en place un secrétariat d'Etat à la francophonie et aux relations culturelles extérieures ;

3°/ Associer davantage le ministère de la Culture et les autres ministères concernés à la définition de notre stratégie culturelle à l'étranger au sein d'un conseil d'orientation stratégique ;

4°/ Mettre en place un conseil scientifique auprès de l'opérateur afin d'associer les milieux culturels ainsi que les collectivités territoriales ;

5°/ Le périmètre de la future agence devrait couvrir les missions exercées jusqu'ici par CulturesFrance, auxquelles s'ajouteraient la diffusion de la langue française ainsi que la promotion du patrimoine audiovisuel français. En revanche, la coopération universitaire, scientifique et technique devrait en être exclue et être confiée à un opérateur distinct ;

6°/ Aménager un lien étroit entre la future agence et le réseau culturel à l'étranger ;

7°/ Affirmer le rôle de l'ambassadeur dans la déclinaison de notre action culturelle extérieure au niveau local ;

8°/ Associer les Alliances françaises à la mise en œuvre de notre politique culturelle extérieure sur un mode partenarial ;

9°/ Rénover en profondeur la gestion des ressources humaines de notre réseau culturel ;

10°/ Doter notre action culturelle extérieure de moyens à la hauteur de ses ambitions.

Ce rapport d'information complète les nombreux rapports consacrés à l'action culturelle extérieure qui reposent largement sur les mêmes constats¹.

¹ On peut citer notamment les rapports de nos collègues M. Yves Dauge, alors député, consacré au réseau culturel français à l'étranger, de 2001 ; de M. Louis Duvernois sur une nouvelle stratégie de l'action culturelle extérieure de la France, présenté en décembre 2004, au nom de la commission des affaires culturelles ou encore celui de M Adrien Gouteyron, sur la crise de la diplomatie culturelle française, présenté en juillet 2008 au nom de la commission des finances.

2. La fusion des SCAC et des centres et instituts culturels

Les conclusions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 prévoient la fusion sous un label unique « EspacesFrance » des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades et des centres et instituts culturels au sein d'un seul établissement disposant d'une grande autonomie financière afin d'accroître ses capacités d'autofinancement et de partenariat.

Une expérimentation a été conduite en 2009 dans 13 postes pilotes : Abou Dhabi, Ankara, Bamako, Berlin, Dakar, Delhi, Hanoi, Kinshasa, Ljubljana, Mexico, Minsk, Pékin et San José de Costa Rica.

Cette réforme soulève toutefois des interrogations sur le statut juridique de ces nouveaux établissements, le statut des personnels, et la capacité de ces établissements d'augmenter leur taux d'autofinancement.

3. La création d'une agence chargée de la coopération culturelle

Le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, a annoncé, le 25 mars dernier, une réforme de l'action culturelle à l'étranger. La principale nouveauté de cette réforme tient à la création d'une agence chargée de la coopération culturelle à l'étranger.

Un comité de préfiguration, comprenant des parlementaires, des représentants des administrations concernées ainsi que des représentants des milieux culturels, a étudié différents scénarios.

A partir de ces travaux, le ministre des Affaires étrangères et européennes a présenté le 22 juillet 2009 un projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat, qui a été déposé en premier lieu au Sénat.

Ce projet de loi prévoit la création d'un opérateur chargé de l'action culturelle à l'étranger, issu de CulturesFrance, qui serait doté du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial.

Cette formule juridique, qui vise à répondre aux critiques émises par la Cour des comptes dans son audit de 2006 sur CulturesFrance, offre l'avantage de conserver le statut de droit privé qui est actuellement celui des personnels de CulturesFrance et de préserver son autonomie d'action, mais dans un cadre de gestion publique.

Toutefois, un grand nombre de questions relatives à cette agence sont laissées en suspens par ce projet de loi : sa tutelle ministérielle, son périmètre d'intervention, et ses relations avec le réseau des établissements culturels à l'étranger, les personnels et les ambassades.

L'examen du projet de loi par le Sénat devrait permettre de clarifier un certain nombre de ces interrogations.

III. LA POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ ET DE MOBILITÉ INTERNATIONALES MISE A MAL PAR LA FORTE DIMINUTION DES BOURSES DESTINÉES AUX ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

A. L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ETRANGERS EN FRANCE

1. Les étudiants étrangers en France

La France attire deux fois moins d'étudiants européens que l'Allemagne et trois fois moins que le Royaume-Uni.

D'après les chiffres communiqués par le ministère des Affaires étrangères et européennes, 216 362 étudiants étrangers sont inscrits à l'université en France en 2008-2009 dans les établissements appartenant au système d'information SISE. Ils étaient 212 932 en 2007-2008 (+1,61 % en un an) et 141 700 en 2000-2001 (+52,7 % en 7 ans). Sur un total de 1 452 972 étudiants inscrits dans les universités françaises en 2008-2009, les étudiants étrangers en représentent 17,5 % (comme l'an passé).

Si l'on ajoute les étudiants inscrits dans d'autres établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieurs, de commerce, classes préparatoires aux grandes écoles...), le nombre total d'étudiants étrangers en France atteint 266 448 en 2008-2009 contre 260 596 en 2007-2008, soit une augmentation de 2,2 % par rapport à l'an passé et ce après deux années consécutives de diminution des effectifs. La part des étudiants étrangers pour l'ensemble des établissements est de 11,9 %.

La répartition par région d'origine fait apparaître que l'Afrique (Afrique du Nord et Afrique sub-saharienne) reste en 2008-2009 la première région d'origine des étudiants étrangers avec plus de la moitié des étudiants (50,21 %) mais avec un taux d'évolution en diminution depuis deux ans (-1 % en un an), le taux des pays du Maghreb étant stable, celui des pays d'Afrique subsaharienne en diminution de 1 %. L'Europe arrive à la 2^e place avec 24,7 % et un faible taux d'évolution de 0,7 % en un an. Il faut cependant souligner que les flux d'étudiants Erasmus, qui restent inscrits dans leur établissement d'origine, ne sont pas toujours recensés et contribuent à minimiser les chiffres des étudiants en provenance des 26 pays adhérents. L'Asie et l'Océanie viennent ensuite avec 16,2 % des étudiants étrangers et un taux d'accroissement de 8,6 % en un an. L'Amérique (Nord et Sud) atteint 8 % et un taux d'accroissement de 7,1 %. Enfin, les pays du Proche et Moyen-Orient représentent 5,4 % des étudiants étrangers avec une baisse de 2,2 % en un an. La dynamique en cours conduit à un certain rééquilibrage entre régions d'origine même si cela ne se traduit pas de façon visible dans les évolutions en valeur absolue.

En 2008, la proportion d'étudiants étrangers dans les différentes filières universitaires est, par ordre décroissant : administration, économie et gestion : 23%, sciences fondamentales et appliquées : 21 %, langues, lettres, sciences du langage, arts : 20 %, sciences humaines et sociales : 12 %, droit, sciences

politiques : 11 %, filières de santé : 9 %, sciences de la vie, de la terre et de l'univers : 5 %.

En 2008-2009, les étudiants étrangers représentent 12 % du nombre total d'étudiants inscrits en licence, 22 % des inscrits en master et 67,5 % des inscrits en doctorat. Sur l'ensemble des étudiants inscrits dans les universités françaises en 2007-2008 et en 2008-2009, on constate une augmentation du nombre des étudiants inscrits en licence (+ 0,5 %), en master (+ 2,8%) et en doctorat (+ 1 %). Cette tendance répond à l'accent mis sur les formations de haut niveau en matière de promotion et aux efforts accomplis par les SCAC, les CEF et les services consulaires.

L'évolution des effectifs d'étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises entre 2003-2004 et 2009-2009 est de 7,8 % avec la plus forte progression pour les étudiants venus d'Asie-Océanie (54,4 %), suivis par ceux du Proche et Moyen Orient (14,1 %) et des Amériques (29,1 %). Le nombre d'étudiants venus d'Afrique a, quant à lui, régressé de 3,1 % (ceux du Maghreb ayant diminué de 11,3 %). On constate cette année une augmentation globale de 7,8 % du nombre total d'étudiants étrangers en France.

En 2005-2006, année la plus récente pour laquelle la Conférence des Grandes Ecoles dispose de statistiques, les écoles membres de la Conférence ont accueilli près de 27 000 étudiants étrangers. Les étudiants sont de 147 nationalités différentes. Ils viennent de 41 pays d'Afrique, de 36 pays d'Asie-Pacifique (Moyen-Orient : 12, Asie-Pacifique : 24), de 23 pays d'Amérique (Amérique du Nord : 2, Amérique latine et du sud : 21), de 47 pays d'Europe (Europe Centrale et Orientale : 26, Europe de l'Ouest : 21).

Les écoles d'ingénieurs ont accueilli 94 565 étudiants dont 16 990 étrangers (soit 17,93 %), les écoles de management 38 363 étudiants dont 8 903 étrangers (soit 23,20 %) et les écoles à spécialités diverses 8 458 étudiants dont 804 étrangers (soit 9,5 %).

2. CampusFrance

Le projet de création d'une agence de mobilité universitaire initié en 2006 a abouti en 2007 à la mise en place d'un groupement d'intérêt public dénommé « CampusFrance ».

Cette nouvelle structure est issue du groupement d'intérêt public constitué en 1998 entre l'Etat, représenté par les ministères des Affaires étrangères et européennes, de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de la Culture et de la Communication, le secrétariat d'Etat chargé du Commerce extérieur et 191 établissements d'enseignement supérieur publics et privés, auxquels se sont ajoutés deux nouveaux membres, le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (Egide) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

Le groupement est administré par un conseil d'administration de 24 membres représentant à parité l'Etat et les autres membres du GIP.

Le groupement a pour objet :

- d'appuyer le développement de la mobilité universitaire et scientifique internationale en promouvant les formations, l'orientation, l'accueil des étudiants en mobilité ainsi qu'aux invitations des enseignants, enseignants-chercheurs ou chercheurs ;

- de concourir à l'amélioration de l'attractivité et la mobilité universitaire et scientifique ;

- de concourir à l'amélioration des conditions d'accueil et de séjour en France des étudiants étrangers.

Acteur institutionnel au service des établissements d'enseignement supérieur, CampusFrance a la responsabilité du secrétariat permanent du « Conseil pour l'accueil des étudiants étrangers » créé en août 2001. C'est également un dispositif international qui entretient une coopération étroite avec les postes diplomatiques et qui a conclu des partenariats avec les Alliances françaises et un accord avec l'AEFE.

Par ailleurs, dans le cadre de la création de l'agence « CampusFrance », les centres pour les études en France (CEF), structures créées en 2003, ont fusionné avec les espaces « EduFrance » présents dans les postes diplomatiques ou les établissements culturels à l'étranger pour devenir des espaces « CampusFrance ».

L'intérêt de ce dispositif est triple : permette à l'étudiant étranger de s'inscrire directement dans les établissements partenaires, accroître le nombre de candidats et une meilleure information sur les dossiers pour les établissements d'accueil, contribuer à l'attractivité de l'enseignement supérieur en France en permettant aux postes de s'assurer que les étudiants qui viennent en France s'engagent bien sur un parcours de la réussite.

A compter de début 2007, les CEF et les espaces EduFrance ont donc pris le nom d' « espace CampusFrance ». Il y a deux types d'espaces CampusFrance : ceux qui disposent de la procédure CEF et les autres qui sont simplement des anciens espaces EduFrance.

Au 1^{er} janvier 2009, on dénombrait 143 « espaces CampusFrance » répartis dans 80 pays en Asie, Amérique, Europe, Moyen-Orient et Afrique. Ces espaces intègrent également, depuis mars 2007, les anciens CEF (centres pour les études en France). Des CEF existent dans 30 pays. Ils sont des parties intégrantes des établissements culturels français à l'étranger (instituts et centres culturels ainsi que les Alliances françaises) et placés sous l'autorité des services culturels, qui en couvrent les dépenses de fonctionnement (rémunérations comprises).

Les adhérents de CampusFrance comprennent 229 établissements d'enseignement supérieur, dont 75 universités, 46 écoles d'ingénieurs, 36 écoles de commerce et 40 autres écoles supérieures et instituts.

Le budget 2009 de l'agence s'élève à 6,2 millions d'euros, financés à hauteur de plus de 4 millions par des subventions de l'Etat et de 2,3 millions d'euros de ressources propres, dont 1 million d'euros en provenance des membres (adhésions et participation aux manifestations).

L'Agence CampusFrance forme une équipe de 38 personnes en France, auxquelles s'ajoutent des CDD non permanents.

La dotation de l'Etat à CampusFrance devrait rester stable à hauteur de 3,1 millions d'euros en 2010. La subvention du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche est de 1,9 million d'euros et celle du ministère des Affaires étrangères et européennes de 1,2 million d'euros.

3. La forte baisse des bourses destinées aux étudiants étrangers

Les programmes de bourses mis en place par le ministère des Affaires étrangères et européennes concernent principalement les bourses Eiffel et Major.

Les bourses Eiffel-Master, destinées aux futurs cadres économiques et administratifs des grands pays émergents, ont bénéficié à 4 163 étudiants depuis son lancement en 1999 et à près de 400 lauréats en 2009, dont plus de la moitié dans les écoles d'ingénieurs. Ce programme a été complété en 2005 par le programme Eiffel-Doctorat, qui offre environ 70 bourses aux meilleurs des étudiants préparant une thèse de doctorat. Ces deux programmes ont été fusionnés en 2008 en un programme unique.

Par ailleurs, le programme Major, qui finance, jusqu'à Bac + 5 les études des meilleurs élèves étrangers issus des lycées français à l'étranger, accueille près de 100 nouveaux boursiers chaque année. En 2010, sa gestion doit être confiée à l'AEFE.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, les bourses destinées aux étudiants étrangers connaissent une forte diminution.

Au titre du programme 185, les bourses destinées aux élèves étrangers venus étudier en France sont en baisse, avec un montant de 14 millions d'euros en 2010, contre 17,5 millions d'euros en 2009, soit **une réduction de - 20 %**. Cela représente environ 11 000 bénéficiaires, contre 13 600 en 2009 et 22 400 en 2002, pour un coût moyen de 1 284 euros par bourse.

Au titre du programme 209, l'enveloppe des bourses passe de 82,7 millions d'euros en 2009 à 74,6 millions d'euros en 2010, soit **une baisse de -10%**.

Votre rapporteur pour avis regrette vivement cette forte réduction de la dotation pour les bourses destinées aux étudiants étrangers. Pourtant, l'enveloppe des bourses avait été stabilisée l'an dernier, à la demande du ministre des Affaires étrangères et européennes.

Votre rapporteur pour avis vous propose donc un amendement visant à compenser cette diminution.

B. LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEL OPÉRATEUR CHARGÉ DE L'ATTRACTIVITÉ ET DE LA MOBILITÉ INTERNATIONALES

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé le 4 avril 2008, confirmé par le conseil du 11 juin 2008, la création d'un « *nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale regroupant les fonctions de promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger et de valorisation du système d'enseignement supérieur français actuellement assurés par plusieurs intervenants* ».

Issu de CampusFrance, ce nouvel opérateur devrait englober le GIP France coopération internationale et Egide.

Le GIP France coopération internationale (FCI), créé en 2002, est un organisme ayant pour mission de coordonner et de promouvoir l'expertise technique française à l'étranger. Placé sous la double tutelle des ministères chargés des affaires étrangères et de la fonction publique, il emploie une quarantaine de personnes (fonctionnaires ou salariés de droit privé).

EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) est une association qui prend en charge l'organisation et la gestion de certains programmes de mobilité d'étudiants et chercheurs étrangers boursiers financés par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

En revanche, le CNOUS, pour la partie concernant les étudiants étrangers, ne serait pas, dans un premier temps, inclus dans ce nouvel ensemble.

Une mission de préfiguration de ce nouvel opérateur a été confiée à MM. Alain Le Gourrierec, ambassadeur, et Georges Asseraf, inspecteur général de l'Education nationale.

Le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat, du 22 juillet 2009, prévoit la création de ce nouvel opérateur, avec le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. Il serait chargé de promouvoir l'expertise française à l'étranger, de concourir au développement de la mobilité internationale et de faire connaître le système d'enseignement supérieur français à l'étranger.

La création de ce nouvel opérateur soulève plusieurs interrogations, que l'examen du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat devrait permettre de clarifier :

- est-il véritablement pertinent de regrouper au sein d'un même opérateur des métiers aussi différents que l'accueil des étudiants étrangers et l'envoi d'experts français à l'étranger ?

- quelle sera la tutelle sur cette nouvelle agence et sa gouvernance ?

- quel sera le statut de ses agents ?

- quels seront les liens entre cette agence et les espaces CampusFrance ?

- Enfin, quelles seront ses sources de financement ?

IV. L'AVENIR EN SUSPENS DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE)

A. LE RÉSEAU DE L'AEFE VICTIME DE SON SUCCÈS

Premier établissement scolaire mondial à l'étranger, avec 253 000 élèves, dont 60 % d'élèves étrangers, le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger joue un rôle essentiel pour notre présence, notre influence et notre rayonnement dans le monde.

Ce réseau poursuit quatre objectifs :

- permettre aux enfants français dont les familles résident à l'étranger d'accéder à l'enseignement de la République ;
- contribuer à notre politique d'influence, de rayonnement de la langue et de la culture françaises ;
- renforcer les relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étranger ;
- privilégier l'ouverture à la langue et à la culture d'accueil.

Comme le mentionne la lettre de mission adressée par le Président de la République au ministre des Affaires étrangères et européennes : *« Nos établissements scolaires à travers le monde, animés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), constituent un atout irremplaçable pour notre pays, pour nos entreprises, pour nos communautés vivant à l'étranger, mais aussi pour la formation en français des élites étrangères. »*

1. Des statuts variés

Créée en 1990, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes.

L'AEFE est un élément central dans le dispositif d'enseignement français à l'étranger. Ce dispositif, présent dans 135 pays, compte 461 établissements répartis en trois catégories distinctes (homologués, conventionnés et en gestion directe). Pour faire partie de ce réseau, un établissement doit avoir demandé et obtenu une homologation de la part du ministère de l'Éducation nationale.

Les 77 établissements en gestion directe (EGD) sont des services déconcentrés de l'AEFE.

Les 166 établissements conventionnés sont gérés par des associations de droit privé français ou étranger ayant passé avec l'AEFE un accord qui porte notamment sur les conditions d'affectation et de rémunération des agents titulaires et sur l'attribution de subventions.

Le financement de l'AEFE pour ces deux catégories d'établissements provient, d'une part, de la dotation de l'Etat et, d'autre part, des droits de scolarité acquittés par les familles.

Les 218 établissements hors réseau ou simplement homologués n'ayant pas passé de convention avec l'agence ne bénéficient pas d'aide directe, ni de personnels détachés. Ils sont néanmoins, lorsqu'ils le souhaitent, associés aux actions de formation continue organisées par l'agence et ils bénéficient du conseil pédagogique des inspecteurs de l'Éducation nationale détachés à l'étranger.

Typologie des établissements de l'AEFE

Année scolaire 2008-2009	Conventionnés	EGD
Afrique	53	43
Amérique latine	28	1
Asie	39	7
Canada	5	0
Etats-Unis	2	0
Europe	37	26
Océanie	2	0

Source : AEFE

2. Les entrées et sorties du réseau

En ce qui concerne les entrées dans le réseau AEFE, les établissements de l'Europe centrale et orientale connaissent depuis quelques années un développement continu.

De même, les établissements d'enseignement français en Asie se développent rapidement avec notamment une croissance continue de leurs effectifs. Le conventionnement de la partie déjà homologuée du collège et du lycée de Shanghai s'inscrit dans cet effort de l'agence pour accompagner et soutenir ce développement. L'entrée dans le réseau de l'école française de Bali, qui a conclu un accord de partenariat avec l'AEFE le 1^{er} janvier 2009, témoigne également du dynamisme de cette zone.

Le Centre d'appui à la réouverture des établissements d'enseignement français en Côte d'Ivoire a été créé en juillet 2008, afin d'appuyer notamment la réouverture du lycée français Blaise Pascal d'Abidjan à la rentrée 2008. Ce dernier a accueilli 950 élèves à la rentrée 2008 et 1 200 élèves à la rentrée 2009.

Un accord de partenariat a été signé avec le Collège lycée franco-israélien Mikve Israël de Tel-Aviv le 1er septembre 2008.

Un accord de partenariat a été signé avec le lycée Théodore Monod à Abou Dhabi le 1er septembre 2008.

L'établissement « Interkulturelle Schule » à Brême a été homologué en 2009 : un accord de partenariat sera signé le 16 septembre 2009 par la directrice de l'AEFE.

Entrées dans le réseau AEFE

entre 2003 et 2008		
Ecole française	Bratislava	Slovaquie
Ecole française	Saint-Petersbourg	Russie
Ecole française	Zagreb	Croatie
Ecole française	Vilnius	Lituanie
Ecole française	Tachkent	Ouzbékistan
Ecole française	Shanghai	Chine
Centre d'appui à la réouverture des établissements d'enseignement français en Côte d'Ivoire	Abidjan	Côte d'Ivoire
Collège lycée franco-israélien Mikve Israël	Tel-Aviv	Israël
Lycée Théodore Monod	Abu Dhabi	Emirats Arabes Unis
Ecole française	Bali	Indonésie
Interkulturelle Schule	Brême	Allemagne

Les Sorties du réseau AEFE

Entre 2004 et 2008		
Ecole française du collège Jean-Mermoz	Abidjan	Côte d'Ivoire
Cours Sévigné	Abidjan	Côte d'Ivoire
Lycée Blaise-Pascal	Abidjan	Côte d'Ivoire
Ecole L'Eau-Vive IV	Abidjan	Côte d'Ivoire
Groupe scolaire Jacques-Prévert	Abidjan	Côte d'Ivoire
Ecole française Les Hibiscus	San Pedro	Côte d'Ivoire
Ecole Antoine de Saint-Exupéry	Yamoussoukro	Côte d'Ivoire
Ecole française	Denver	Etats-Unis
Ecole française	Gand	Belgique
Ecole « Les Boukarous »	Maroua	Cameroun
Ecole « Les Tinguélins »	Garoua	Cameroun
Ecole Champollion	Alexandrie	Egypte
Ecole française	Florence	Italie
Ecole française	Al Khobar	Arabie Saoudite
Ecole française	Thessalonique	Grèce
Annexe de l'école française Arthur Rimbaud	Limassol	Chypre
Collège français	Palma de Majorque	Espagne
Ecole française	Manama	Bahreïn
Ecole française	Taipei	Taiwan
CEFA	Kaboul	Afghanistan
Lycée français	Djeddah	Arabie saoudite
Ecole française	Tachkent	Ouzbékistan
Ecole Marie Curie	Tunis	Tunisie

En Côte d'Ivoire, les 7 établissements conventionnés avec l'AEFE scolarisaient, à la rentrée 2004, 3950 élèves. Pendant les événements, le lycée Blaise Pascal, le collège Jean Mermoz, l'école Jacques Prévert d'Abidjan ont été presque entièrement détruits. L'école Eau Vive Zone 4 d'Abidjan, qui avait rouvert à la rentrée 2004, et l'école Les Hibiscus de San Pedro ont également été dévastées. Seuls le Cours Sévigné d'Abidjan et l'école Saint-Exupéry de Yamoussoukro ont été relativement épargnés. Les établissements conventionnés de Côte d'Ivoire se trouvaient donc, dans leur totalité, hors d'état de fonctionner depuis la fin de l'année 2004. Ils sont restés fermés jusqu'à la fin de l'année scolaire. Aucune date ne pouvant être avancée pour une reconstitution, même partielle et progressive, du dispositif, qui dépend d'une normalisation complète de la situation dans le pays, ils ont été retirés de la liste des établissements homologués publiée par le Ministère de l'Education nationale. En conséquence, l'année scolaire 2005-2006 a vu tous les établissements relevant de l'AEFE en Côte d'Ivoire fermés à la suite de destructions et d'exactions et de l'évacuation de la communauté française. Cette situation a été modifiée au cours de l'année 2008. Le lycée Blaise Pascal a été entièrement reconstruit et accueille des élèves depuis septembre 2008.

L'école française de Denver a été déconventionnée le 1er septembre 2005 en accord avec le Comité de gestion. Cet établissement reste homologué par le ministère de l'éducation nationale.

L'école française d'Alexandrie a été déconventionnée le 1er septembre 2006 dans le cadre d'un passage de relais à la Mission Laïque Française ; elle reste homologuée par le ministère de l'éducation nationale.

L'école "Les Boukarous" de Maroua et l'école "les Tinguelins " à Garoua au Cameroun ont été déconventionnées le 1er septembre 2007 en raison du faible nombre d'élèves, notamment français. Ces deux établissements restent homologués par le ministère de l'éducation nationale.

Les écoles françaises d'Al Khobar et de Florence ont été déconventionnées le 1er septembre 2007 dans le cadre d'un passage de relais à la Mission Laïque Française ; elles restent homologuées par le ministère de l'éducation nationale.

Concernant l'école française de Gand, les effectifs d'élèves extrêmement faibles (seulement 7 élèves) et en constante diminution ont amené l'agence à fermer cet établissement le 1^{er} septembre 2007.

Le Collège français de Palma de Majorque, l'école française de Thessalonique et l'école française de Manama ont été déconventionnés le 1^{er} septembre 2008 dans le cadre d'un passage de relais à la Mission Laïque Française. Ces établissements restent homologués par le ministère de l'éducation nationale.

L'école française de Sanaa au Yémen a été provisoirement fermée le 1^{er} septembre 2008 pour des raisons de sécurité. Elle a rouvert à la rentrée 2009.

L'école française de Taipei a été déconventionnée le 1^{er} septembre 2008. Un accord de partenariat avec l'AEFE a été conclu par cet établissement.

Le CEFA de Kaboul est géré par le ministère des Affaires étrangères et européennes à partir du 1^{er} septembre 2008. Il n'y a plus d'élèves de nationalité française dans cet établissement.

L'annexe de l'école française Arthur Rimbaud de Limassol a été fermée le 1^{er} septembre 2008 en raison du faible nombre d'élèves

Le lycée français Joseph Kessel et l'école Françoise Dolto à Djibouti ont fusionné pour devenir le lycée français de Djibouti le 1^{er} septembre 2008.

L'école française d'Islamabad au Pakistan a été fermée en novembre 2008 pour des raisons de sécurité. Elle n'a pas encore été rouverte.

Le lycée français de Djeddah a été déconventionné le 1^{er} septembre 2009 dans le cadre d'un passage de relais à la Mission Laïque Française. Il demeure homologué par le ministère de l'éducation nationale.

L'école française de Tachkent a été déconventionnée le 1^{er} septembre 2009. Un accord de partenariat avec l'AEFE est actuellement à l'étude.

Enfin, **les changements de statut d'établissements du réseau AEFE** se présentent de la manière suivante :

Le lycée franco-japonais de Tokyo au Japon est passé de conventionné à EGD au 1^{er} janvier 2006. Le lycée français de Pékin en Chine est également passé de conventionné à EGD au 1^{er} janvier 2007. Le lycée français de Saint-Petersbourg en Russie est passé du statut de conventionné à EGD au 1^{er} janvier 2007. Le lycée français Charles de Gaulle d'Ankara en Turquie est passé du statut de conventionné à EGD au 1^{er} janvier 2008. Le lycée français Alexandre Yersin de Hanoi au Vietnam est passé de conventionné à EGD au 1^{er} janvier 2009.

Enfin, le lycée français au Koweït devrait être déconventionné à la rentrée 2010 dans le cadre d'un passage de relais à la Mission Laïque Française.

3. L'AEFE a connu ces dernières années une forte augmentation du nombre d'inscriptions, ce qui témoigne de son attractivité

Au cours de ces quinze dernières années, l'AEFE a connu une forte augmentation du nombre d'inscription d'élèves, de l'ordre de 10 %. Ainsi, au cours des deux dernières années, le nombre d'inscriptions a augmenté d'environ 5 000 élèves par an, soit une hausse de 3 %. Cette tendance s'est accentuée pour la rentrée 2008, avec plus de 6 900 inscriptions supplémentaires, dont 4 200 élèves français.

Le nombre d'élèves scolarisés dans les établissements en gestion directe ou conventionnés s'établissait, pour l'année 2008-2009, à 173 000, dont 91 000 élèves étrangers et 82 000 élèves français.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES DANS LES ÉTABLISSEMENT EN GESTION DIRECTE ET
CONVENTIONNÉS SELON LA NATIONALITÉ**

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Afrique	59 488	57 145	58 423	59 491	62 428
Français	28 255	27 421	28 498	29 369	30 935
Nationaux	23 092	22 151	22 266	22 366	23 482
Étrangers tiers	8 141	7 573	7 659	7 756	8 011
Amérique	29 210	29 444	30 146	30 900	31 462
Français	9 415	9 508	9 830	10 085	10 455
Nationaux	17 183	17 342	17 517	17 945	18 079
Étrangers tiers	2 612	2 594	2 799	2 870	2 928
Asie	28 345	29 693	31 007	32 443	35 539
Français	11 876	12 850	13 592	14 742	16 285
Nationaux	10 623	10 583	10 643	10 875	11 970
Étrangers tiers	5 846	6 260	6 772	6 826	7 284
Europe	41 306	42 904	44 189	45 138	44 163
Français	20 928	22 019	23 543	24 444	24 546
Nationaux	15 822	16 252	16 031	16 113	15 427
Étrangers tiers	4 556	4 633	4 615	4 581	4 190
Ensemble	158 349	159 186	163 765	167 972	173 592
Français	70 474	71 798	75 463	78 640	82 221
Nationaux	66 720	66 328	66 457	67 299	68 958
Étrangers tiers	21 155	21 060	21 845	22 033	22 413

Source AEFÉ

La part des élèves français est en augmentation, puisqu'elle est passée de 45 % en 2005, à 47 % en 2008, tandis que la part d'élèves étrangers diminue. En valeur absolue, néanmoins, le nombre d'élèves étrangers continue d'augmenter, sauf en Europe où il baisse (20 378 en 2004-2005 à 19 617 en 2008-2009). Ainsi, nos écoles tendraient à perdre leur caractère international en Europe plus qu'ailleurs du fait de l'afflux d'élèves français et du manque de places pour accueillir les étrangers. Le fait que les Français soient souvent plurinationaux compense un peu cette perte de diversité culturelle de la population scolaire. La politique de l'AEFE tend à contrer cette éviction des élèves étrangers nationaux et étrangers par l'afflux des élèves français. Mais cela suppose une politique immobilière très dynamique, donc des financements publics et privés pour agrandir les écoles existantes et en construire de nouvelles. Il faut aussi continuer à adapter l'offre pédagogique en langues vivantes aux attentes d'un public français et étranger qui veut que ses enfants aient une formation au minimum bilingue et si possible trilingue.

Le pourcentage de réussite au baccalauréat est excellent (94 %), soit dix points de plus qu'en France. La proportion de bacheliers ayant obtenu une mention est de 56 % et pour les mentions très bien de 10 %. Ces résultats illustrent l'excellence de l'enseignement dispensé dans le réseau scolaire français à l'étranger. Mais l'aide à apporter aux élèves en difficulté doit devenir une priorité.

Le nombre de personnels employés dans les établissements en gestion directe et conventionnés s'élève à environ 21 000, dont environ 1 200 expatriés, 5 100 résidents et 15 000 recrutés locaux. Les enseignants sont au nombre d'environ 15 000.

NOMBRE D'ENSEIGNANTS DANS LES ÉTABLISSEMENT EN GESTION DIRECTE ET CONVENTIONNÉS

Personnels d'enseignement	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Afrique	4 188	3 744	3 784	4 019	4 915
Enseignants expatriés	465	456	443	444	458
Enseignants résidents	1 945	1 929	1 940	1 953	1 968
Enseignants recrutés locaux	1 778	1 359	1 401	1 622	2 489
Amérique	2 499	2 233	2 348	2 435	2 986
Enseignants expatriés	184	180	173	176	173
Enseignants résidents	606	624	637	641	650
Enseignants recrutés locaux	1 709	1 429	1 538	1 618	2 163
Asie	2 502	2 274	2 412	2 519	3 462
Enseignants expatriés	198	201	192	184	189
Enseignants résidents	574	588	599	642	713
Enseignants recrutés locaux	1 730	1 485	1 621	1 693	2560
Europe	3 095	2 946	3 081	3 959	3 706
Enseignants expatriés	158	160	155	156	152
Enseignants résidents	1 685	1 735	1 764	1 770	1 753
Enseignants recrutés locaux	1 252	1 051	1 162	2 033	1 801
Ensemble	12 284	11 197	11 625	12 933	15 069
Enseignants expatriés	1 005	997	963	960	972
Enseignants résidents	4 810	4 876	4 940	5 006	5 084
Enseignants recrutés locaux	6 469	5 324	5 722	6 967	9 013

Il est important de préciser que sur le total de 972 personnels expatriés, seuls 600 enseignants du second degré exercent réellement des fonctions d'enseignement devant les élèves et 18 dans le premier degré. Les 354 autres personnels expatriés sont issus du corps des professeurs des écoles ou des professeurs certifiés, mais ils occupent des fonctions d'encadrement, de coordination et de direction (directeurs d'école, conseillers pédagogiques, CPE, inspecteur de l'éducation nationale en résidence, etc.)

B. LE FINANCEMENT DE L'AEFE REPOSE LARGEMENT SUR LES DROITS DE SCOLARITÉ VERSÉS PAR LES FAMILLES

Le réseau de l'AEFE est financé à la fois par des dotations de l'Etat et **par les droits d'écolages versés par les familles** (dont 60 % sont étrangères).

1. La forte augmentation des frais de scolarité

Le tableau ci-après retrace l'évolution moyenne des droits de scolarité acquittés par les familles d'enfants français scolarisés dans le réseau de l'AEFE (établissements en gestion directe et conventionnés) de 2002 à 2007.

Frais de scolarité moyens par région de 2005 à 2007 (en euro)				
	2005/2006	2006/2007	2007/2008	Évolution sur la période
Afrique				
EGD	2 000	1 984	2 118	2,9%
Conventionnés	1 947	1 831	1 962	0,4%
Simplement homologués			1 148	-
Amérique				
EGD	2 001	1 962	2 214	5,2%
Conventionnés	3 295	3 188	3 328	0,5%
Simplement homologués			6 050	-
Asie				
EGD	3 817	2 886	2 877	-13,2%
Conventionnés	3 653	3 534	3 476	-2,4%
Simplement homologués			2 300	-
Europe				
EGD	3 487	3 455	3 726	3,4%
Conventionnés	3 414	3 337	3 569	2,2%
Simplement homologués			3 800	-

Comme le montre ce tableau, la progression des frais de scolarité à la charge des familles a donc été très sensible sur l'ensemble du réseau et encore plus sensible dans tous les pays de la zone dollar où les frais calculés en monnaie locale ont beaucoup plus augmenté qu'en euros. Or les ressources des familles sont en monnaie locale.

Pour l'année scolaire 2008-2009, les frais de scolarité sont retracés dans le tableau suivant :

Évolution des frais de scolarité par continent et par statut

Année scolaire : 2008/2009					
		Français	Nationaux	Étrangers	moyenne
Afrique	EGD	1658,4	2195,02	3262,23	2371,88
	Conventionnés	2034,45	2276,72	2650,27	2320,48
	Homologués	1489,57	1481,46	1489,25	1486,76
	Moyenne	1727,47	1984,4	2467,25	2059,71
Amérique	EGD	3160,29	3160,29	3160,29	3160,29
	Conventionnés	3630,28	3590,6	3751,41	3657,43
	Homologués	7938,29	7975,39	7976,08	7963,25
	Moyenne	4909,62	4908,76	4962,59	4926,99
Asie	EGD	3236,79	3593,81	4187,15	3672,58
	Conventionnés	3811,07	3997,1	4298,09	4035,42
	Homologués	2089,06	1804,28	2114,95	2002,76
	Moyenne	3045,64	3131,73	3533,4	3236,92
Europe	EGD	3532,93	3600,59	3660,14	3597,89
	Conventionnés	3659,24	3723,18	3799,16	3727,19
	Homologués	3230,12	3262,54	3226,36	3239,67
	Moyenne	3474,1	3528,77	3561,89	3521,58
Océanie	Conventionnés	2958,13	2958,13	3557,9	3158,05
	Homologués	1036,87	1036,87	1036,87	1036,87
	Moyenne	1997,5	1997,5	2297,39	2097,46
Moyenne mondiale		3104,68	3189,71	3440,73	3245,04

Source : AEFÉ

Les frais de scolarité ont littéralement « explosé » lors de la dernière rentrée scolaire, avec une hausse de l'ordre de 18%.

2. Une légère augmentation de la subvention de l'Etat qui ne sera pas suffisante pour compenser les transferts de charges

Avec 420 millions d'euros en 2009, contre 415 millions d'euros en 2009, la dotation consacrée à l'AEFE au titre du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » connaît une légère augmentation.

Cette enveloppe ne tient pas compte des bourses destinées aux élèves français, qui relèvent depuis 2007 du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » et qui s'élèvent à **106,2 millions d'euros en 2010**, contre 86,1 millions d'euros en 2009, soit une progression de 20 millions d'euros, dont 55,6 millions d'euros pour les bourses sur critères sociaux et 45,6 millions d'euros pour la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des élèves français des établissements à l'étranger, voulue par le Président de la République.

Au total, la dotation de l'Etat à l'AEFE s'élève donc à **526 millions d'euros en 2010**, contre **501 millions d'euros en 2009**, mais cette augmentation ne couvre que partiellement les charges nouvelles qui lui ont été imposées.

Évolution des dotations de l'Etat à l'AEFE (en millions d'euros)

	2006	Évolution en % 2007/2006	2007	Évolution en % 2008/2007	2008	Évolution en % 2009/2008	2009	Évolution en % 2010/2009	PLF 2010
Subvention de fonctionnement	323	2,96%	332	5,68%	351	42,57%	501	5,01%	526
<i>dont aide à la scolarité</i>	42,3	5,41%	44,6	40,97%	62,9	36,79%	86	23,34%	106

Source : AEFE

3. L'équilibre du budget de l'agence est menacé

Le budget de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger englobe les services centraux et 35 groupements d'établissements en gestion directe. En 2009, le budget global agrégé s'élève à **930,99 millions d'euros**, dont une partie est constituée des droits de scolarité payés par les familles des établissements en gestion directe. Cela ne tient pas compte du budget des écoles conventionnées.

L'équilibre du budget ainsi agrégé dégage une capacité d'autofinancement de 17,2 millions d'euros insuffisante pour couvrir les investissements. L'équilibre est obtenu par un prélèvement sur le fonds de roulement d'un montant de 9,6 millions d'euros

Les recettes des services centraux sont composées de la dotation d'Etat et d'un montant croissant de ressources propres issues essentiellement de la participation des établissements scolaires aux charges.

La dotation d'Etat est issue depuis l'année 2007 de deux programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat ». L'action « enseignement français à l'étranger » du programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » porte en 2009 un montant de crédit de 415 millions d'euros versé à l'AEFE pour financer l'activité des établissements.

L'action « Accès des élèves français au réseau » du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » porte un montant de 86,1 millions d'euros en 2009 pour financer tout à la fois les bourses aux élèves français et la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français.

La participation des établissements d'un montant de 130,6 millions d'euros en 2009, contre 108 millions d'euros en 2008, intègre plusieurs éléments :

- la participation des établissements à la rémunération des personnels résidents. L'agence adresse chaque année aux établissements du réseau, établissements en gestion directe et établissements conventionnés, une facture de remboursement d'une partie des salaires des personnels résidents mis à leur disposition. Le taux de participation, qui tient compte de la capacité contributive de chaque établissement, fait l'objet d'une négociation.

- la contribution de 6% des frais de scolarité à compter du 1er septembre 2009. Cette contribution d'un montant attendu de 10 millions d'euros en 2009 est assise sur les frais de scolarité. Elle permettra à l'agence de couvrir son déficit de fonctionnement et de maintenir un investissement immobilier à la mesure des besoins des établissements.

Les dépenses des services centraux devraient atteindre 628,27 millions d'euros pour le fonctionnement et 20,543 millions d'euros pour l'investissement.

Elles se décomposent ainsi (en millions d'euros) :

Personnels	Fonctionnement	Aide aux familles	Investissement
513	33,4	81,7	20,5

La forte progression des crédits de personnels de 36,9% en 2009 s'explique essentiellement par la prise en charge de la contribution pour pensions civiles pour les personnels exerçant à l'étranger. Hors les pensions civiles des personnels résidents et expatriés, l'augmentation est de 3,1 %.

Les emplois rémunérés par l'agence se composent de deux contingents : les emplois sous plafond dont le nombre est inscrit dans le programme annuel de performances 2009 à hauteur de 6 399 et les emplois hors plafond, entièrement financés sur ressources propres au nombre de 435, auxquels s'ajoutent 3 850 emplois de recrutés locaux dans les établissements en gestion directe.

Les emplois se répartissent ainsi :

- 1 254 emplois d'expatriés.
- 5 448 emplois de résidents
- 132 postes pour les personnels du siège
- 3 850 emplois de recrutés locaux dans les EGD

Les dépenses de transfert concernent les aides à la scolarité des enfants français. Le montant de 81,7 millions d'euros comprend la dotation de l'Etat dans le cadre de la prise en charge des droits de scolarité pour les lycéens français intégrant la mise en réserve de 5% des crédits inscrits au projet de loi de finances. Cette dotation est toutefois insuffisante pour couvrir les dépenses de 2009 engendrées par cette mesure.

Les autres dépenses de fonctionnement concernent : les dépenses de voyage et les frais de réception (7,15 millions d'euros), les aides aux établissements du réseau et autres subventions (pour un montant de 14,6 millions d'euros), et les dotations aux amortissements et aux provisions qui passent de 2,9 millions d'euros en 2008 à 6,2 millions d'euros en 2009.

Les dépenses d'investissement se répartissent entre les services centraux (1,2 million d'euros) et les établissements (19,1 millions d'euros).

Le tableau de programmation immobilière fait apparaître :

- les opérations nouvelles pour 8,2 millions d'euros. Il s'agit, avec un financement par emprunt, de 3,5 millions d'euros pour l'établissement d'Ankara, et avec un financement sur les fonds de l'agence, de 4,7 millions d'euros au total pour les établissements de Barcelone, Munich et Sofia.

- les opérations pluriannuelles déjà engagées avec financement par emprunt, qui concernent Dakar et Ho Chi Minh, pour un total de 10,9 millions d'euros.

En outre, est inscrite en programmation immobilière le projet immobilier d'Alger. La remise en dotation de cet établissement n'ayant pas encore été officialisée, ce projet ne peut pas encore se concrétiser sur le terrain. L'opération sera financée par un emprunt de 5,8 millions d'euros.

L'équilibre du budget des services centraux se réalise par un résultat prévisionnel déficitaire, en 2009, de 2,1 millions d'euros et un prélèvement sur le fonds de roulement de l'agence de 1,886 million d'euros.

Un effort très important de réduction du déficit de fonctionnement est à constater. Le prélèvement sur fonds de roulement a été ramené de 12,515 millions d'euros en 2008 à 1,886 million d'euros en 2009 et ce, malgré la charge nouvelle des pensions civiles pour le personnel exerçant à l'étranger et l'extension du réseau (+ 7 000 élèves).

Cette politique d'austérité cumulée à une pression financière sur le réseau va provoquer en 2009 de fortes tensions au sein du réseau.

Le budget primitif 2009 des services centraux présente un compte de résultat de 628 millions d'euros et un tableau des emplois de 20,5 millions d'euros, soit un budget total de 648,81 millions d'euros.

Le budget agrégé des établissements en gestion directe s'élève en 2009 à 282,18 millions d'euros, qui se répartissent de la manière suivante :

Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
84,7	172,8	24,6	282,1

La principale caractéristique des budgets 2009 est la prise en compte de la contribution financière de 6% destinée à l'équilibre financier du réseau. Elle est basée sur la totalité des frais de scolarité et d'inscription perçus par les établissements en gestion directe. Cette mesure prenant effet au 1er septembre 2009, le taux retenu est de 2%, mais si les établissements se refusent à verser ce pourcentage, l'AEFE n'a aucun moyen juridique de les y contraindre.

Par ailleurs, un effort important a été réalisé pour contenir les dépenses.

Les crédits inscrits dans la programmation immobilière et à la charge des établissements s'élèvent à 14,08 millions d'euros.

L'agrégation des budgets des 35 groupements d'établissements en gestion directe fait apparaître un compte de résultat excédentaire de 6,5 millions d'euros avec une capacité d'autofinancement de 13 millions d'euros.

Le montant total des crédits d'investissements s'élève à 24,6 millions d'euros financés par un prélèvement sur les réserves de 7,7 millions d'euros.

Le budget agrégé des 35 établissements en gestion directe fait apparaître un montant total de 257,5 millions d'euros au compte de résultat et un montant de 24,6 millions d'euros au tableau des emplois soit un budget total de 282,1 millions d'euros.

Le budget global agrégé, services centraux plus total des établissements en gestion directe, présente pour 2009 un compte de résultat prévisionnel d'un montant de 885,84 millions d'euros, avec un résultat d'exploitation positif de 4,44 millions d'euros.

Une capacité d'autofinancement de 17,19 millions d'euros et des dépenses d'investissement inscrites au tableau de financement abrégé prévisionnel pour 45,14 millions d'euros.

Le montant total du budget agrégé de l'AEFE s'élève à 930,99 millions d'euros et l'équilibre global est assuré par un prélèvement global cumulé sur les fonds de roulement de 9,64 millions d'euros.

Les perspectives budgétaires 2010, alors que le budget primitif de l'agence est en cours d'élaboration, reposent sur l'hypothèse d'une subvention de l'Etat de 536,2 millions d'euros, répartie entre le programme 185 pour 420,82 millions d'euros et le programme 151 pour 106,2 millions d'euros.

L'Agence devait en outre recevoir en 2010 des crédits pour financer le transfert de la gestion des bourses majors. Pour mémoire, ces crédits s'élevaient à 3,95 millions d'euros en 2009.

Cela permet à votre rapporteur pour avis de revenir sur le transfert l'année dernière à l'AEFE du **programme « Français langue maternelle » (FLAM)**.

Le programme FLAM

Initié en 2001, l'objectif général de ce programme est de permettre à des enfants français expatriés de conserver la pratique de la langue française. Ce programme se définit, plus précisément, comme un soutien par des cours de langue et de culture françaises, dispensés de manière complémentaire à des enfants français, bi-nationaux ou francophones scolarisés dans un établissement local. Ces cours de langue et de culture françaises sont organisés pour un effectif minimum de 10 élèves français, dans le cadre d'une association officiellement constituée et habilitée à demander, recevoir et gérer une subvention.

Pour un financement modique, ce programme joue un rôle essentiel en permettant à des enfants français scolarisés dans des écoles étrangères d'avoir des contacts réguliers avec la langue française. Depuis son lancement, ce programme a bénéficié à plusieurs dizaines de milliers d'enfants et ce nombre est en constante augmentation chaque année, avec 4 000 enfants en 2008 dans les associations qui bénéficient d'une subvention. En 2008, le coût de ce programme représentait 310 000 euros (dont 220 000 au titre du programme 185 et 90 000 au titre du programme 209). L'impact très positif de ce programme a été confirmé par une évaluation du ministère des Affaires étrangères et européennes réalisée en 2007. La dynamique de ces groupes mène à la création de sections bilingues dans des écoles publiques étrangères, notamment à Auckland, à Sydney ou à New-York.

Le transfert de ce programme à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger à partir de 2009 était censé permettre de renforcer les liens entre les établissements d'enseignement français à l'étranger et les cours de langue française dispensés dans les établissements locaux.

Mais la poursuite de ce programme était compromise car le transfert à l'AEFE ne s'accompagnait pas du financement correspondant. En effet, compte tenu des fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur l'AEFE, et malgré le faible montant de ce programme, l'agence n'était pas en mesure de dégager les ressources financières nécessaires.

Attaché à l'existence de ce programme, votre rapporteur pour avis a donc présenté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, **un amendement** visant à transférer 300 000 euros du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » au programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », afin de permettre le financement du programme FLAM, qui a été adopté par le Sénat.

Compte tenu de son succès, il a été décidé de doubler sa dotation en 2010, avec 600 000 euros, ce dont votre rapporteur pour avis tient à se féliciter.

	2005			2006			variation 05 / 06	2007			variation 06 / 07	2008			variation 07 / 08	2009			variation 08 / 09
	SC	EGD	Total AEFE	SC	EGD	Total AEFE		SC	EGD	Total AEFE		SC	EGD	Total AEFE		SC	EGD	Total AEFE	
Subventions de l'Etat	324 696	0	324 696	323 000	0	323 000	-0,5%	332 569		332 569	3,0%	351 467	0	351 467	5,7%	493 566	0	493 566	40,4%
Subventions reversées par les services centraux	0	14 680	14 680		14 484	14 484	-1,3%	0	15 666	15 666	8,2%	0	18 017	18 017	15,0%	0	22 669	22 669	25,8%
Autres subventions (extérieures)	0	2 225	2 225	0	2 000	2 000	-10,1%	344	1 850	2 194	9,7%	483	2 802	3 285	49,7%	0	2 991	2 991	-8,9%
Autres versements (agence)	0	1 724	1 724	0	1 103	1 103	-36,0%	0	2 456	2 456	122,7%	25	0	25	-99,0%	0	2 419	2 419	9576,0%
Droits d'écolages	0	157 030	157 030	0	161 843	161 843	3,1%	0	163 949	163 949	1,3%	0	185 241	185 241	13,0%		202 268	202 268	9,2%
Participation des étab. à la rémunération des personnels résidents	85 580	0	85 580	90 700	0	90 700	6,0%	91 200	0	91 200	0,6%	108 000	-	108 000	18,4%	130 600	-	130 600	20,9%
Produits financiers	1 500	1 749	3 249	1 000	1 876	2 876	-11,5%	0	1 982	1 982	-31,1%	1 500	2 119	3 619	82,6%	1 500	2 640	4 140	14,4%
Services spéciaux (depuis 2006)				0	12 601	12 601	S.O	0	24 860	24 860	97,3%	0	26 539	26 539	6,8%	0	30 263	30 263	14,0%
Produits exceptionnels	290	405	695	500	462	962	38,4%	500	677	1 177	22,3%	500	157	657	-44,2%	500	863	1 363	107,5%
Total Recettes	412 066	177 813	589 879	415 200	194 369	609 569	3,3%	424 613	211 440	636 053	4,3%	461 975	234 875	696 850	9,56%	626 166	264 113	890 279	27,76%
Enveloppe Fonctionnement	31 514	62 256	93 770	35 057	118 558	153 615	63,8%	35 533	114 563	150 096	-2,3%	29 453	123 152	152 605	1,7%	33 455	142 568	176 023	15,3%
Enveloppe Intervention	41 003	0	41 003	42 360	0	42 360	3,3%	44 650	0	44 650	5,4%	62 942	0	62 942	41,0%	81 795	0	81 795	30,0%
Enveloppe Personnel	340 725	70 330	411 055	356 390	72 742	429 132	4,4%	362 278	73 394	435 672	1,5%	374755	77 623	452 378	3,8%	513019*	84 743	597 762	32,1%
Services spéciaux (depuis 2006)				0	12 601	12 601	S.O	0	24 860	24 860	97,3%	0	26 539	26 539	6,8%	0	30 263	30 263	14,0%
Total Dépenses	413 242	132 586	545 828	433 807	203 901	637 708	381,0%	442 461	212 817	655 278	2,8%	467 150	227 314	694 464	5,98%	628 269	257 574	885 843	27,56%
Résultat prévisionnel	-1 176	45 227	44 051	-18 607	-9 532	-28 139	-164%	-17 848	-1 377	-19 225	-31,7%	-5 175	7 561	2 386	-112%	-2 103	6 539	4 436	85,92%

* Cette somme intègre la contribution pour pensions civiles des personnels détachés à l'étranger dont l'Agence était exonérée jusqu'au 1er janvier 2009

C. LES PERSPECTIVES DE FINANCEMENT DE L'AEFE SUR LES PROCHAINES ANNÉES SONT PRÉOCCUPANTES

1. Le coût croissant de la prise en charge des cotisations patronales des personnels détachés

Le décret n°2007-1796 du 19 décembre 2007 a transféré à l'AEFE la part des cotisations patronales de pensions des personnels détachés, dont l'Agence était auparavant exonérée.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, l'AEFE doit donc assurer la prise en charge au titre de la pension civile des personnels civils de l'Etat.

Pour compenser le transfert de cette charge, l'Etat avait prévu d'allouer à l'AEFE une dotation annuelle supplémentaire d'un montant de 120 millions d'euros en 2009, 2010 et 2011.

Or, la part patronale des pensions des personnels détachés, pour un coût estimé à 126 millions d'euros pour 2009, devrait fortement augmenter en 2010 et 2011, sous l'effet de la hausse des taux de cotisations (passant de 60% en 2009 à 66% en 2010 et 71% en 2011), pour atteindre 143 millions d'euros en 2010 et 153 millions d'euros en 2011. A dotation constante, ce transfert aurait engendré des surcoûts de respectivement 23 et 33 millions d'euros, comme l'illustre le tableau suivant :

	2009	2010	2011
Coût de la pension civile estimé en vue du PLF 2009 au printemps 2008	126,5	143	153,02
Montant de la compensation basé au PLF 2009 dans la subvention du programme 185	120	120	120
Écart en valeur	6,5	23	33,02
Écart en %	5,14%	18,18%	26,10%

Source : AEFE

L'augmentation de la dotation à l'AEFE pour 2010 sera donc largement insuffisante pour couvrir le surcoût de la prise en charge de la part patronale des pensions des personnels détachés (estimée à 23 millions d'euros pour 2010).

Votre rapporteur pour avis continue de penser que l'Etat devrait compenser intégralement le transfert de cette charge à l'AEFE.

Le coût de cette prise en charge a, en effet, été intégralement compensé par l'Etat pour les établissements situés en France.

2. Le coût exponentiel de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français

En 2009, la dotation au titre de l'aide à la scolarité des élèves français (bourses scolaires et prise en charge des frais de scolarité) s'est élevée à 85,6 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances pour 2009 et a été ramenée, après application de la réserve de précaution, à 81,82 millions d'euros.

Or, pour l'année scolaire 2009, les besoins sont à ce jour estimés à **87,02 millions d'euros** (58,83 millions d'euros au titre des bourses scolaires et 28,19 millions d'euros au titre de la prise en charge), soit un écart de près de 6 millions d'euros.

Pour 2010, le montant de la dotation devrait s'élever à **106,2 millions d'euros**, soit une augmentation de 20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale de 2009. Elle devrait passer à 126,9 millions d'euros pour l'exercice 2011.

Au titre des années scolaires 2008 (pays du rythme sud) et 2008/2009 (pays du rythme nord) 19 844 élèves français (hors classes ouvrant droit au dispositif de la prise en charge) ont bénéficié d'une bourse scolaire pour un montant de 54,44 millions d'euros, soit un coût moyen de 2 744 euros. S'ajoute à ce montant le coût des bourses parascolaires aux élèves boursiers scolarisés dans les classes ouvrant droit à prise en charge : 1,36 million d'euros, soit au total **55,80 millions d'euros**.

Au titre des années scolaires 2009 (pays du rythme sud) et 2009/2010 (pays du rythme nord, chiffres provisoires après 1ère commission nationale), le nombre de boursiers s'établit à 17 850 pour un montant de 56,27 millions d'euros soit un coût moyen de 3 152 euros (+ 14,87 %). A ce montant s'ajoute le coût des bourses parascolaires pour les 2 950 boursiers pris en charge : 2,59 millions d'euros, soit au total **58,86 millions d'euros**.

Sur cette base, les besoins au titre de l'exercice budgétaire 2010 sont estimés à **115,7 millions d'euros** pour une dotation fixée à ce jour à 106,2 millions d'euros, soit un écart de près de **10 millions d'euros**.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'augmentation du nombre de demandes, de la crise internationale, des parités entre monnaies moins favorables à l'euro, des mesures de régulation paraissent inévitables.

D'ores et déjà, l'AEFE a annoncé que les dispositions suivantes vont être mises en œuvre à la rentrée 2010 :

- les dossiers déposés hors délais seront désormais jugés irrecevables ;
- la part du revenu disponible des familles affectée aux frais de scolarité (coefficient k) progresse de 5 % ;
- pour les fratries éligibles aux deux dispositifs d'aide à la scolarité, les droits à bourse seront calculés en excluant le montant des frais couverts par la prise en charge ;

- le montant de la prise en charge dans les établissements privés homologués est cristallisé sur la base des tarifs en vigueur lors du lancement de la réforme présidentielle ;

- lorsque les contrôles sur l'utilisation des bourses parascolaires laissent apparaître leur inutilité il sera mis fin à leur versement.

L'augmentation des besoins en financement des bourses est largement due à la prise en charge des frais de scolarité des élèves français, voulue par le Président de la République.

L'AEFE s'est organisée rapidement pour permettre le démarrage de cette mesure dès la rentrée scolaire de 2007 pour les élèves de terminale. Ainsi, 1 270 élèves de terminale ont bénéficié de la prise en charge en 2007-2008, plus 826 qui étaient déjà bénéficiaires d'une bourse avant la réforme, soit un total de 2 096 élèves de terminale.

Lors de la rentrée scolaire 2008-2009, le dispositif a été étendu aux classes de première, puis aux classes de seconde à partir de la rentrée 2009.

Sur un montant total de 67,2 millions d'euros consacré aux bourses scolaires en 2008, le coût de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français des classes de terminale et de première a donc représenté au total 14,7 millions d'euros en 2008, soit un montant conforme aux prévisions.

Le bilan de la prise en charge stricto sensu (hors demandes de bourses des élèves scolarisés dans des classes ouvrant droit à prise en charge) s'établit à ce jour comme suit :

Période	Nombre de dossiers déposés	Nombre de dossiers acceptés	Montant total accordé
2007/2008 (rythme nord)	1 514	1 271	4,46 M€
2008 (rythme sud)	154	132	0,49 M€
2008/2009 (rythme nord)	4 049	3 366	13,02 M€
2009 (rythme sud)	300	273	1,17 M€
2009/2010 (rythme nord, après 1 ^{ère} CNB)	6 038	5 281	22,99 M€

Au total, le coût de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français s'élève donc à plus de **42 millions d'euros**.

Le bilan global de la prise en charge (demandes de prise en charge et demandes de bourses scolaires présentées au bénéfice d'élèves scolarisés dans des classes ouvrant droit à prise en charge) s'établit à ce jour comme suit :

Période	Nombre de dossiers déposés	Nombre de dossiers acceptés	Montant total accordé
2007/2008 (rythme nord)	2 398	2 097	6,72 M€
2008 (rythme sud)	286	254	0,91 M€
2008/2009 (rythme nord)	5 877	5 041	17,62 M€
2009 (rythme sud)	518	482	2,03 M€
2009/2010 (rythme nord, après 1 ^{ère} CNB)	8 671	8 137	31,68 M€

Cela représente donc un montant de **58,9 millions d'euros**.

On constate que :

- le nombre d'inscription d'élèves français dans les classes de lycées augmente sensiblement (+ 8% lors de la dernière rentrée scolaire) et davantage que le nombre d'élèves, sans qu'il soit encore possible à ce stade d'affirmer que cette augmentation est due à l'instauration de la gratuité ;

- de plus en plus de familles déposent un dossier en régularisation en cours d'année, rendant le chiffrage prévisionnel incertain ;

- plusieurs employeurs privés se désengagent du paiement des frais de scolarité des enfants de leurs expatriés. Cela concerne en particulier les entrepreneurs individuels qui imputaient jusqu'à présent les frais de scolarité de leurs enfants sur les comptes de leur société. Pour les grandes entreprises, le désengagement reste limité même s'il apparaît progressivement s'étendre.

Votre rapporteur pour avis ne reviendra pas ici sur les nombreux effets pervers de cette mesure, comme l'éviction des élèves étrangers ou l'effet d'aubaine pour les entreprises, qu'il avait longuement présentés dans ses précédents avis budgétaires.

Il constate simplement que la généralisation de cette mesure à toutes les classes, telle que souhaitée par le Président de la République, ne paraît tout simplement pas soutenable sur le plan budgétaire.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, puis le Sénat à une large majorité, et contre l'avis du gouvernement, avait adopté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, un amendement visant, d'une part, à prévoir un plafonnement de cette prise en charge, et, d'autre part, à instaurer un « moratoire », selon lequel une éventuelle extension de la prise en charge au-delà des classes de lycées devrait être précédée d'une étude d'impact transmise au Parlement précisant notamment les modalités de son financement.

Si le principe du plafonnement avait été écarté par le Gouvernement lors d'une seconde délibération, en revanche, le principe du « moratoire » a bien été inscrit dans la loi de finances pour 2009 (article 133) et continue donc de s'appliquer.

Ayant dès l'annonce de cette mesure, dénoncé ses effets pervers, comme l'éviction des élèves étrangers ou le désengagement des entreprises, votre rapporteur pour avis constate que, aujourd'hui, tout le monde ou presque s'accorde sur la nécessité d'encadrer cette mesure.

Un large consensus s'est exprimé à ce sujet lors des états généraux de l'enseignement français à l'étranger, qui se sont tenus à Paris le 2 octobre 2008, et le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, a lui-même appelé plusieurs fois de ses vœux un réexamen de cette mesure.

Toutefois, même s'il s'agit d'un moindre mal, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'idée fréquemment avancée d'un double plafonnement

de cette mesure, en fonction des revenus des familles et en fonction du montant des droits de scolarité.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis reste convaincu qu'il serait préférable de se fonder sur les critères sociaux comme pour la délivrance des bourses, qui reposent sur les revenus nets des familles, ce qui permet de tenir compte des différences de niveau de vie entre les pays, et il continue de plaider pour l'affectation des ressources disponibles aux bourses sur critères sociaux et à la politique immobilière de l'agence, qui bénéficient à toutes les familles.

C'était d'ailleurs la position exprimée par le président de la Fédération de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPEE), M. François Denis, dans sa lettre adressée en 2007 au Président de la République :

« Il nous semble certainement préférable que l'on utilise le montant qu'aurait représenté la mise en œuvre d'une mesure générale, soit un maximum de 50 millions d'euros, soit plutôt utilisé au moins jusqu'à hauteur d'environ 20 millions pour abonder le budget des bourses pour l'ensemble des cycles, en assouplissant les critères d'attribution, permettant ainsi de mieux répondre aux grandes difficultés des nombreuses familles qui ne peuvent aujourd'hui en avoir le bénéfice, dans le souci, que nous partageons, qu'aucun enfant français ne soit écarté de l'enseignement français pour des raisons financières. Les besoins de l'enseignement français à l'étranger, notamment en matière immobilière, sont tels que le reste du montant pourrait aisément y trouver son meilleur emploi ».

C'est également le sens de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, présenté par le député François Rochebloine, au nom de la commission des Affaires étrangères.

Cet amendement prévoit, en effet, un transfert de crédits à hauteur de 10 millions d'euros prélevés sur l'enveloppe destinée au financement des bourses et à la prise en charge des frais de scolarité pour abonder les crédits destinés au programme immobilier de l'agence.

Ce transfert serait rendu possible par la mise en œuvre, par l'AEFE et sa tutelle, d'un plafonnement à fixer par voie réglementaire en fonction des revenus bruts des familles selon un barème variable par pays de résidence, sur le même modèle que celui appliqué aux bourses ordinaires.

Tout en partageant le souci des députés d'encadrer la prise en charge des frais de scolarité et d'augmenter les crédits consacrés à l'immobilier, votre rapporteur pour avis s'interroge sur les effets de cette diminution de 10 millions d'euros des crédits destinés aux bourses sur critères sociaux et à la prise en charge des frais de scolarité, alors que la dépense prévue est de 114 millions d'euros et que l'administration durcit les critères d'attribution des bourses sur critères sociaux. N'aurait-il pas été préférable d'instaurer un tel plafonnement tout en consacrant l'ensemble des économies ainsi dégagées aux bourses sur critères sociaux ?

3. La politique immobilière de l'agence risque de servir de variable d'ajustement

Jusqu'en 2005, les biens occupés par les établissements scolaires français à l'étranger en gestion directe (EGD) étaient gérés par l'Etat. Avec deux décrets du 23 décembre 2003 et du 19 mai 2005, l'AEFE s'est vue reconnaître la possibilité d'engager des opérations immobilières en biens propres et de recevoir en dotation les biens appartenant à l'Etat. Pour assurer cette compétence, l'Agence a créé en 2005 un service immobilier qui comprend désormais six agents basés à Paris.

La problématique immobilière repose de l'agence sur les deux impératifs suivants :

- rénover le patrimoine existant qui est longtemps resté sans entretien, ce qui impose d'importants travaux de mise aux normes et d'adaptation des infrastructures,

- accompagner le développement du réseau du fait de l'augmentation sensible des effectifs des élèves à chaque rentrée scolaire (près de 20 000 élèves en quatre ans), ce qui rend nécessaire la réalisation de nouvelles installations dans le cadre de projets d'extension ou de relocalisation.

L'Agence a ainsi engagé depuis 2005 un programme ambitieux d'opérations immobilières de constructions neuves (Munich, Dakar, Ho Chi Minh ville, Ankara, Le Caire, Alger, Pékin, Amman, etc.) ou d'extension de sites existants (Londres, Madrid, Francfort, Tananarive, Vienne, etc.).

Au titre du transfert de gestion des biens de l'Etat, elle s'est vue remettre en dotation jusqu'ici douze sites pour lesquels elle a engagé de vastes programmes de remise à niveau (Bruxelles, Valence, Barcelone, Lisbonne, Buenos Aires, Vienne, etc.).

Enfin l'Agence a participé au développement des établissements conventionnés en subventionnant leurs projets immobiliers et en se portant acquéreur des terrains devant accueillir les nouvelles constructions, comme à Brasilia et bientôt à Panama, Vientiane, Bogota et Abidjan.

Ces opérations représentent depuis 2005 un montant total d'environ 200 millions d'euros. Les financements nécessaires ont pu être réunis du fait d'une importante participation de l'Agence à ces projets, le complément nécessaire étant assuré par des emprunts dont le remboursement, à la charge des établissements bénéficiaires et donc des parents d'élèves, a supposé une hausse sensible des droits de scolarité.

Cette politique ambitieuse n'a été rendue possible que par une adaptation du rythme des remises en dotation des biens de l'Etat. En effet, en quatre ans, seule une douzaine d'établissements sur les 138 sites recensés a été transférée à l'Agence, soit un patrimoine d'environ 90 000 m² sur un total de près de 490 000 m². Les sites retenus pour ces remises en dotation n'étaient en outre pas les plus coûteux à reprendre en gestion.

Liste des établissements dont l'Agence a reçu la gestion immobilière « en dotation »

Les établissements remis en dotation à l'agence sont les suivants :

En 2006 :

- lycée français de Barcelone,
- lycée français Jean Monnet de Bruxelles,
- lycée français Jean Mermoz de Buenos Aires,
- lycée français Jean Mermoz de Dakar,
- lycée français de Francfort,
- lycée français Charles Lepierre de Lisbonne,
- lycée français de Valence,
- lycée français de Vienne.

En 2008 :

- école Saint-Exupéry à Madrid
- lycée français de Tananarive
- le terrain destiné à la construction du nouveau lycée français du Caire
- le site de l'ancienne école Max Marchand à Alger.

Source : AEFÉ

Le décret n°2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux a supprimé la procédure d'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics et l'a remplacée par un nouveau régime de conventions d'utilisation par lesquelles l'Etat met à la disposition des établissements publics des immeubles domaniaux. Ces conventions conclues pour une durée limitée déterminent les obligations de l'utilisateur, notamment en ce qui concerne l'entretien de l'immeuble et les travaux à réaliser.

La mise en place de cette nouvelle réglementation, qui doit être effective dans un délai de cinq ans mais que France Domaine souhaite mener rapidement, pourrait conduire, dans un délai rapproché, à un transfert à l'AEFE de la gestion de la totalité des établissements scolaires français à l'étranger.

Cette hypothèse avait été examinée en 2006 dans le cadre de l'audit de modernisation sur la compétence immobilière de l'AEFE effectué sur proposition du ministère des Affaires étrangères et européennes par un contrôleur général économique et financier et par un inspecteur général des affaires étrangères (rapport Autié – Kahn).

Dans leur rapport, les auditeurs avaient conclu à un besoin de financement de l'Agence évalué à environ 240 millions d'euros pendant les premières années de gestion, se décomposant en 100 millions d'euros pour le financement de projets de rénovation du patrimoine existant (dans l'hypothèse d'une remise en dotation à l'Agence de l'ensemble des biens appartenant à l'Etat) et en 140 millions d'euros pour le financement des projets de construction neuve.

Les besoins annuels étaient estimés à 50 millions d'euros les premières années, puis à 30 millions d'euros les années suivantes.

Les principales recommandations de cette mission étaient les suivantes :

- étendre les compétences immobilières de l'agence aux immeubles des établissements conventionnés et homologués appartenant à l'Etat ;

- accompagner le transfert de charges par le transfert de ressources correspondantes et consacrer les prélèvements sur le fonds de roulement à des opérations d'investissements ;

- créer un budget annexe au budget général de l'AEFE pour sécuriser le financement et assurer la transparence de la programmation pluriannuelle des opérations immobilières.

L'AEFE a investi 56,35 millions d'euros en 2006 et 39,85 millions d'euros en 2007, soit au total 96,2 millions d'euros pour sa politique immobilière.

Pour sa part, le ministère des Affaires étrangères avait investi en 2006, 2007 et 2008 respectivement 10 millions d'euros, 9 millions d'euros et 8 millions d'euros, soit au total 27 millions d'euros dans ces opérations immobilières.

On reste donc loin de l'objectif fixé par la mission d'audit de modernisation, qui était de 48 millions d'euros par an.

L'expérience acquise depuis cet audit, notamment dans la gestion des sites remis en dotation, permet d'avancer que l'estimation des travaux de remise en état des sites remis en dotation est sous évaluée. A titre indicatif, les travaux de rénovation des établissements de Barcelone, Bruxelles, Lisbonne, Valence et Vienne ont représenté une dépense de plus de 20 millions d'euros alors qu'ils ne concernent que cinq sites sur les 81 sites recensés. Quant aux projets de relocalisation, le montant estimé pourrait s'avérer insuffisant si le réseau continue de progresser au rythme de ces dernières années.

Enfin, s'agissant des dotations pour amortissement, l'évaluation du patrimoine qui serait transférée à l'Agence est d'environ 700 millions d'euros. L'obligation d'amortir ces biens conduira à une dotation budgétaire aux amortissements d'au moins 14 millions d'euros par an.

Il faut donc considérer que le chiffre avancé par les auditeurs de 50 millions d'euros pendant deux ans, puis 30 millions d'euros par an, est probablement sous évalué, pour toutes les raisons évoquées précédemment et notamment la non prise en compte des amortissements dans cette estimation.

L'Agence a pu jusqu'à présent financer les opérations immobilières car elle disposait de réserves financières qu'elle avait constituées dans la perspective de ces investissements.

Aujourd'hui, l'Agence n'a plus les ressources suffisantes pour assurer seule la nouvelle charge liée au transfert de la totalité du patrimoine des établissements scolaires appartenant à l'Etat. De la même façon, ces

établissements, à qui un important effort a déjà été demandé pour compenser les nouvelles charges de l'Agence, notamment la part patronale des pensions civiles, ne pourront financer ces projets, sauf à devoir augmenter les droits d'écolage au-delà du raisonnable.

L'Agence ne pourra donc assurer cette nouvelle charge que si des mesures d'accompagnement sont prises pour lui permettre d'entretenir correctement ce patrimoine.

Ces mesures devront concerner :

- un transfert de moyens financiers au profit de l'Agence, pour un montant annuel de 30 à 50 millions d'euros, au moins les premières années ;
- la garantie de loyers nuls sur les biens transférés.

Sans de telles mesures, l'Agence se verra transférer la charge d'un patrimoine vétuste qu'elle ne pourra remettre à niveau, ce qui la placera, sur le plan des responsabilités, dans une situation d'une grande fragilité, et sur le plan de l'image, en situation de faiblesse manifeste vis-à-vis des établissements anglo-saxons qui disposent généralement d'installations performantes et entretenues.

La programmation pluriannuelle (2006-2010) en matière de crédits d'investissements immobiliers, votée par le Conseil d'administration de l'agence le 9 mai 2009, porte sur un montant total de 233 millions d'euros sur cinq ans. Pour 2010, l'agence prévoit de consacrer 60 millions à ses programmes d'investissement immobiliers.

Or, l'agence ne pourra plus comme par le passé compter sur son fonds de roulement puisque celui-ci a fortement diminué ces dernières années, passant de 75 millions d'euros en 2005 à 45 millions d'euros en 2009.

Le fonds de roulement pour les services centraux de l'Agence devrait être de 18,9 millions d'euros, ce qui ne représente que 11 jours de fonctionnement.

Le fonds de roulement de l'AEFE

En application des dispositions du décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003 relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'AEFE, le fonds de roulement global de l'agence est constitué, depuis 2004, de l'agrégation du fonds de roulement des services centraux et des fonds de roulement des 35 groupements de gestion comptable des établissements en gestion directe. Toutefois, les fonds de roulements des établissements doivent être distingués de celui des services centraux car ils sont constitués localement par les frais de scolarité versés par les familles.

Il importe de bien mesurer que le fonds de roulement de chaque établissement est considéré par la communauté scolaire comme représentant les économies de l'établissement. Il n'y a donc pas de caractère d'unicité du fonds de roulement.

Le fonds de roulement des services centraux :

➤ Historique du fonds de roulement comptable au 31 décembre (en millions d'euros).

2002 : 12,47
2003 : 30,02
2004 : 60,63
2005 : 75,68
2006 : 56,77
2007 : 47,53
2008 : 45,13

Depuis 2002, l'abondement du fond de roulement est alimenté par les ressources propres des établissements, issues pour l'essentiel de la contribution des familles, pour une partie très minoritaire de contributions des entreprises ou des Etats hôtes. L'agence peut, sous contrainte forte, recourir à ses fonds propres afin de garantir l'équilibre de son fonctionnement. Dans le même temps, la montée en puissance de la politique immobilière et les besoins croissants de maintenance, de modernisation et d'accroissement du parc immobilier des lycées français à l'étranger conduisent l'agence à financer son investissement par prélèvement sur fonds de roulement.

Une enveloppe de crédit de 2,2 millions d'euros a été inscrite au budget pour 2009 pour financer le projet de construction sur un nouveau site pour le lycée français de Barcelone. Par ailleurs 23,864 millions d'euros de crédits immobiliers ont été reportés sur la gestion 2009 par prélèvement sur fonds de roulement. Il s'agit d'opérations prévues et non réalisées en 2008.

Les perspectives à fin 2009 laissent apparaître un fonds de roulement pour le siège de l'Agence de 18,991 millions d'euros, ce qui représente 11 jours de fonctionnement.

Face à l'absence de transfert de moyens de la part de l'Etat pour la gestion de la politique immobilière, des projets de **partenariats public/privé** ont été lancés pour la construction de plusieurs établissements français à l'étranger mais il faut reconnaître qu'ils n'ont pas produit les résultats escomptés.

Ainsi, les leçons de l'échec du projet du Caire doivent être analysées afin de déterminer à quelles conditions ce mode de financement pourrait fonctionner.

On peut émettre l'hypothèse que seuls de très grands projets implantés dans des pays de l'OCDE ou émergents peuvent être négociés à des conditions suffisamment lucratives pour l'investisseur mais supportables par le budget de l'établissement et donc par les familles.

Dans ce contexte, votre rapporteur pour avis ne peut que s'interroger : L'AEFE pourra-t-elle faire face à ses obligations en matière immobilière sans augmenter les frais de scolarité ?

Afin d'attirer l'attention du gouvernement sur cette question, et sans se faire d'illusions sur le sort d'une telle proposition, votre rapporteur pour avis entend donc proposer un amendement prévoyant de transférer des crédits à hauteur de 10 millions d'euros prélevés sur les contributions internationales et destinés à abonder les crédits destinés au programme immobilier de l'agence.

4. La mise en place par l'AEFE d'une contribution de 6 % sur les droits de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés et de 2 % pour les établissements homologués

Pour faire face à l'accroissement de ses charges lié, au-delà de la prise en charge des pensions des personnels détachés, à l'expansion du réseau et à la compétence immobilière désormais exercée en propre par l'agence, l'AEFE a mis en place une contribution financière supplémentaire assise sur les frais de scolarité et les droits d'inscription perçus par les établissements. Cette contribution devrait être appliquée au taux de 6 % pour les établissements en gestion directe et conventionnés à compter du 1er septembre 2009 et de 2 % pour les établissements homologués à partir du 1er septembre 2010.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la faisabilité juridique de cette mesure, notamment au regard du statut de certains établissements, sur son application indifférenciée à tous les établissements en gestion directe et conventionnés, sans tenir compte par exemple des investissements immobiliers, et sur la différence de traitement avec les établissements homologués, qui peut faire craindre une augmentation des procédures de déconventionnement, ce qui conduirait à un délitement progressif du réseau.

En outre, le produit de cette contribution sera en tout état de cause insuffisant pour couvrir les besoins liés à la politique immobilière de l'agence.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, cette contribution pourrait rapporter à l'AEFE environ 10 millions d'euros en 2009 (ce qui correspond à 3,5 % des droits de scolarité de 350 millions d'euros). En tenant compte de la contribution de 2 % sur les droits de scolarité des établissements homologués, cela représenterait sur deux ans un montant de 60 millions d'euros. Le produit de cette contribution devrait être affecté pour moitié aux investissements immobiliers dans le réseau. Avec 30 millions d'euros sur deux ans, on reste cependant loin des besoins immobiliers.

Enfin, cette mesure se traduira par une augmentation des frais de scolarité payés par les familles. **Or, toute augmentation des frais de scolarité entraînera mécaniquement une hausse du coût pour l'Etat de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français. C'est une spirale inflationniste infernale.**

D. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'AEFE ?

Une commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger, composée de parlementaires, de représentants des administrations concernées mais aussi des représentants des familles, des enseignants et des entreprises, et à laquelle a participé votre rapporteur pour avis en sa qualité d' élu représentant les Français de l'étranger, s'est réunie sous la présidence de M. Yves Aubin de la Messuzière, au cours du premier semestre 2008. Cette commission a remis son rapport au Premier ministre en juillet 2008.

Cinq grandes priorités se dégagent de ce rapport :

- 1. préserver la qualité du service public**
- 2. garantir la mixité intellectuelle et linguistique**
- 3. renforcer l'unité du réseau**
- 4. poursuivre la stratégie d'influence**
- 5. assurer la rénovation immobilière**

Au regard de ces cinq objectifs, comment se présente la situation ?

La préservation de la qualité du service public passe, aux yeux de votre rapporteur pour avis, par le maintien de personnels titulaires de l'éducation nationale. Or, le ministère de l'économie et des finances demande à l'AEFE d'aller vers l'autofinancement de ses établissements par la suppression d'un poste d'expatrié sur deux dans les trois prochaines années, ce qui se traduirait par la suppression d'environ 500 postes de titulaires sur 1 300 et entraînerait une dégradation de la qualité de l'enseignement.

La mixité intellectuelle et linguistique est, quant à elle, mise en péril par la mesure de prise en charge des frais de scolarité des élèves français voulue par le Président de la République. En effet, cette mesure est perçue comme discriminatoire par les familles étrangères. On peut d'ailleurs s'interroger sur sa validité juridique au regard du principe de non discrimination entre les

ressortissants communautaires. En outre, elle risque d'entraîner un effet d'éviction des élèves étrangers, du fait de l'augmentation du nombre d'élèves français et de l'augmentation des frais de scolarité pour compenser le coût de cette mesure.

L'unité du réseau est également fragilisée du fait de la décision de l'AEFE d'imposer une contribution sur les frais de scolarité perçus par les établissements pour pallier à l'insuffisance de la subvention de l'Etat. Comme votre rapporteur pour avis a pu le constater lors de ses fréquents déplacements auprès des communautés françaises à l'étranger, cette contribution est très mal perçue par les familles car elle risque de se traduire mécaniquement par une augmentation des frais de scolarité et qu'elle est mise sur le compte de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des élèves français. Plusieurs établissements ont d'ores et déjà annoncé qu'ils souhaitent entamer une procédure de déconventionnement afin d'échapper à cette mesure et on peut craindre un processus progressif de délitement du réseau.

Il n'est pas possible de mettre en œuvre une véritable **stratégie d'influence** concernant les priorités géographiques ou les publics visés. L'AEFE fait plus ou moins face à l'augmentation spontanée du nombre d'élèves, là où la demande croît. C'est tout.

Enfin, concernant **la politique immobilière de l'AEFE**, aucun financement de l'Etat visant à compenser le transfert de compétences immobilières à l'agence n'est prévu dans les prochaines années. Or, l'AEFE ne pourra plus, comme par le passé, compter sur son fonds de roulement, puisque qu'il ne représente aujourd'hui que 11 jours de fonctionnement.

En lien avec son ministère de tutelle, l'AEFE doit à présent élaborer un **plan d'orientation stratégique** qu'elle soumettra à son conseil d'administration à l'automne 2009. Ce plan d'orientation stratégique devra ensuite aboutir à la conclusion d'un **contrat d'objectifs et de performance** entre l'Etat et l'AEFE.

Parallèlement, **une mission d'audit** constituée à la demande du Premier ministre, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, procède depuis juin 2009 à l'analyse de la situation de l'AEFE. L'objectif est en particulier d'établir un diagnostic et des propositions de réformes sur les deux missions de l'agence – scolarisation des élèves français et des élèves étrangers – dans le contexte nouveau de la prise en charge de la scolarité des enfants français, sur les marges de progression de l'autofinancement de l'AEFE par rapport à ses principaux concurrents, sur l'attribution des bourses scolaires, ainsi que sur les perspectives d'évolution du réseau de l'agence.

Alors que le Président de la République a demandé au ministre des Affaires étrangères et européennes de présenter un « plan de développement du réseau de l'AEFE », votre rapporteur pour avis estime que la question de l'avenir du financement du réseau ne pourra plus être éludée.

CONCLUSION

En conclusion, votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention du Sénat sur **la forte réduction des crédits d'aide sociale** destinée à nos compatriotes établis hors de France dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Les crédits destinés à l'aide sociale pour les Français à l'étranger passent de 19 millions d'euros en 2009 à 17,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010, soit une baisse de 7,5 %.

Cette réduction de l'aide sociale aux Français de l'étranger n'est pas acceptable.

L'aide sociale ne doit pas servir de « variable d'ajustement » aux restrictions budgétaires du ministère des affaires étrangères.

En conséquence, votre rapporteur pour avis vous propose **un amendement** ayant pour objet de transférer des crédits à hauteur de 1,5 million d'euros de l'action n°6 « Soutien » du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » à l'action n°1 « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

Ce transfert de crédits a pour objet de compenser la baisse prévue des crédits d'aide sociale destinés aux Français établis à l'étranger en rétablissant le niveau de 2009.

Ces crédits pourraient être prélevés sur les dépenses d'informatique du ministère, qui représentent plus de 9 millions d'euros en autorisations d'engagement et près de 13,5 millions d'euros en crédits de paiement, et qui pourraient être retardées de quelques mois.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport pour avis lors de sa réunion du 18 novembre 2009.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est engagé au sein de la commission.

M. Josselin de Rohan, président, a pris acte du souhait du rapporteur pour avis d'une modification de la maquette budgétaire à l'occasion du prochain projet de loi de finances. Toutefois, il a rappelé que l'architecture budgétaire dépendait avant tout du ministère du budget.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a indiqué partager le constat présenté par le rapporteur pour avis sur la crise du réseau culturel à l'étranger et la diminution des crédits, en citant l'exemple de la médiathèque française de Tunis, dont les bâtiments sont délabrés.

Elle a fait part de son étonnement et a souhaité obtenir des éclaircissements au sujet du durcissement de la politique d'attribution des bourses sur critères sociaux.

En réponse, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis, a cité les instructions émanant du ministère des affaires étrangères et européennes, comme l'augmentation du coefficient k, c'est-à-dire de la part du revenu disponible des familles affectée aux frais de scolarité ou encore les nouvelles dispositions applicables aux fratries.

M. Joseph Kergueris a indiqué que, en sa qualité de rapporteur du projet de loi sur l'action extérieure de l'Etat au nom de la commission, il avait commencé à procéder à des auditions et que l'examen détaillé du texte suscitait des interrogations, le diable se cachant souvent dans les détails.

Il a indiqué que son rapport sur le projet de loi serait fondé sur les recommandations du rapport présenté par les présidents des commissions des affaires étrangères et de la culture et adopté à l'unanimité par les deux commissions.

Concernant le rattachement éventuel du réseau culturel à l'étranger à la future agence, et tout en indiquant qu'il était favorable à cette évolution, il a souligné la nécessité d'une démarche progressive, en citant l'exemple du réseau Ubifrance, dont le rattachement a mis plusieurs années. Il faut, en effet, avoir en tête le souci d'adopter un texte dont le dispositif puisse être mis en œuvre concrètement et non pas d'adopter une construction intellectuelle.

De même, il a estimé que la mise en place de la future agence chargée de la mobilité et de l'expertise internationales ne pouvait être que progressive.

Mme Catherine Tasca a souligné le lien qui existe entre la forte diminution des crédits et l'absence de véritable choix du ministre concernant la

réforme de l'action culturelle extérieure. Faute de réelle volonté politique et de décision claire, la position d'un responsable gouvernemental face au ministère des finances est faible et se traduit inévitablement par une dégradation des moyens budgétaires de son administration.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis, a d'abord présenté un amendement visant à transférer des crédits à hauteur de 10 millions d'euros des contributions internationales au programme immobilier de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger.

M. Josselin de Rohan, président, après avoir fait part de l'avis négatif à cet amendement du rapporteur pour avis de la commission sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », M. André Trillard, a indiqué qu'il était également opposé à cet amendement qui aboutirait à diminuer le montant des contributions françaises aux organisations internationales et qui placerait donc la diplomatie française dans une situation délicate vis-à-vis de ses partenaires étrangers.

La commission a alors rejeté cet amendement.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis, a ensuite présenté un deuxième amendement visant à transférer des crédits à hauteur de 1,5 million d'euros, prélevés sur les dépenses informatiques du ministère des affaires étrangères et européennes, afin d'abonder l'enveloppe des bourses destinées aux élèves étrangers.

M. Josselin de Rohan, président, après avoir mentionné l'opposition à cet amendement du rapporteur pour avis de la commission au programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », M. André Trillard, et tout en déclarant comprendre le souci exprimé par l'auteur de l'amendement d'augmenter les bourses pour les étudiants étrangers, a fait valoir le caractère très contraint de l'enveloppe des crédits du ministère des affaires étrangères et européennes et la nécessité de renforcer l'équipement et la sécurité informatiques des postes diplomatiques.

Faisant observer qu'un troisième amendement du rapporteur pour avis portait sur un transfert de crédits du même montant et provenant de la même source, pour abonder, cette fois, l'aide sociale aux Français de l'étranger, il a appelé celui-ci à faire un arbitrage entre les deux.

Le rapporteur pour avis a alors indiqué qu'il retirait son deuxième amendement.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis, a présenté un troisième amendement visant à transférer des crédits à hauteur de 1,5 million d'euros prélevés sur les dépenses informatiques du ministère des affaires étrangères pour compenser la baisse prévue des crédits d'aide sociale destinés aux Français de l'étranger en rétablissant le niveau de 2009.

Elle a fait valoir que la baisse de 19 millions d'euros en 2009 à 17,4 millions d'euros prévus en 2010 des crédits d'aide sociale pour les Français établis à l'étranger n'était pas acceptable, cette aide sociale ne pouvant servir de « variable d'ajustement » pour compenser les restrictions budgétaires du ministère des affaires étrangères et européennes.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a indiqué qu'elle partageait les propos du rapporteur pour avis et qu'elle voterait en faveur de cet amendement.

La commission a alors adopté à l'unanimité cet amendement.

Enfin, M. Jacques Gautier a présenté un amendement déposé conjointement avec M. Robert del Picchia, visant à revenir sur l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du député François Rochebloine, et consistant à transférer des crédits à hauteur de 10 millions d'euros de l'enveloppe destinée à la prise en charge des frais de scolarité des élèves français au profit du programme immobilier de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, au moyen d'un plafonnement à fixer par voie réglementaire en fonction du revenu des familles.

Les auteurs de l'amendement estiment nécessaire de revenir au texte initial du Gouvernement dans l'attente de l'étude d'impact qui dressera le bilan de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français des classes de lycée.

Ils font également valoir l'impossibilité de définir précisément le montant des éventuelles économies qui seraient réalisées au moyen de ce plafonnement.

Enfin, ils rappellent le souci d'équité à l'égard de tous les élèves français, quels que soient leur lieu de résidence ou le revenu de leurs parents, s'étant traduit par l'instauration de la prise en charge de leurs frais de scolarité, souhaitée par le Président de la République.

M. Josselin de Rohan, président, après avoir souligné l'opposition des deux rapporteurs pour avis à cet amendement, a rappelé que la commission avait adopté l'an dernier un amendement prévoyant un plafonnement de la prise en charge des frais de scolarité en fonction des revenus des familles et qu'il lui semblait dès lors difficile pour elle de se déjuger.

M. Jacques Gautier a alors accepté de retirer cet amendement.

La commission a alors décidé, le groupe socialiste et le groupe communiste républicain et citoyen votant contre, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », ainsi modifiés.

ANNEXE I - PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Mme Hélène Duchène**, *Directrice des politiques de mobilité et d'attractivité*, **Mme Elisabeth Barsacq**, *directrice adjointe*, et **M. Pierre Lanapats**, *sous directeur des échanges scientifiques et de la recherche au ministère des Affaires étrangères et européennes* ;

- **Mme Delphine Borione**, *Directrice de la politique culturelle et du Français*, **M. Yves Carmona**, *directeur adjoint*, **M. Alain Fohr**, *sous directeur de la diversité culturelle et du patrimoine mondial au ministère des Affaires étrangères et européennes* ;

- **M. Stéphane Romatet**, *Directeur général de l'administration et de la modernisation au ministère des Affaires étrangères et européennes* ;

- **Mme Anne-Marie Descôtes**, *Directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)* ;

ANNEXE II – AUDITION DE M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

Au cours de sa réunion du 20 octobre 2009, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, a procédé à l'audition de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2010.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a tout d'abord précisé le contenu de la mission « action extérieure de l'Etat ». Il a rappelé qu'elle regroupait les moyens des réseaux diplomatiques, consulaires, ceux de l'action culturelle dans les pays développés, les contributions internationales de la France en particulier au système des Nations unies et aux institutions européennes, les crédits en faveur des Français à l'étranger, comme les bourses ou l'action sociale, ceux de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), et enfin les moyens de la diplomatie d'influence à destination des pays de l'OCDE. Il a ajouté que le reste des crédits de coopération culturelle relevait de la mission « Aide publique au développement ».

Il s'est félicité de l'augmentation du budget du ministère des affaires étrangères et européennes, qui passe de 4,6 milliards d'euros en 2009 à 4,9 milliards d'euros en 2010, soit une progression de 11 % en crédits d'engagements et de 7 % en crédits de paiements. Il a qualifié le budget de son ministère pour 2010 de budget volontariste, d'engagement et de réforme.

M. Bernard Kouchner a indiqué que le budget 2010 reflétait quatre priorités. En premier lieu, le soutien au multilatéralisme, en particulier à l'ONU. Les contributions internationales, destinées à près de soixante-dix organisations internationales, contre cent quarante en 2007, s'élèvent à 391 millions d'euros en 2010. Il a souligné l'effort accru de sincérité budgétaire avec l'inscription de 50 millions d'euros supplémentaires pour les opérations de maintien de la paix, après une première augmentation de 40 millions d'euros en 2009. Il a rappelé que la France était favorable à ce que les barèmes de contributions, notamment à l'ONU, soient plus équitables et reflètent à leur juste niveau le rôle croissant des pays émergents, ce qui devrait permettre de dégager certaines marges de manœuvre sur le plan budgétaire.

La deuxième priorité du budget est la traduction des engagements politiques pris au plus haut niveau de l'Etat, notamment concernant la mesure de gratuité de la scolarisation des élèves français à l'étranger, étendue désormais à la classe de seconde. Les moyens alloués aux mécanismes de soutien à la scolarité progressent de 20 millions d'euros, passant de 67 millions d'euros en 2008 à 106 millions d'euros en 2010. 30 000 élèves sur 80 000 bénéficient d'une aide à la scolarité, 9 500 au titre de la gratuité et 20 000 pour les bourses. Dans le même temps, le ministre a souligné l'importance du développement du réseau des lycées français, qui constitue un outil d'influence et une source de rayonnement

culturel. L'AEFE voit ainsi sa dotation progresser de 10 millions d'euros pour soutenir l'essor du réseau et l'afflux continu de nouveaux élèves.

La troisième priorité, a énoncé M. Bernard Kouchner, porte sur l'action culturelle extérieure, qui bénéficie d'une mesure exceptionnelle de 20 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010, 40 millions d'euros additionnels ayant été accordés par le Premier ministre sur deux ans pour accompagner la réforme du dispositif d'action culturelle engagée avec le soutien du Président de la République.

Enfin, la dernière priorité porte sur le renforcement de la sécurité dans les ambassades. La dotation pour 2010 s'élève à 15,5 millions d'euros, soit une augmentation de 50 % pour les dépenses d'équipement (sécurité passive) et la mise en œuvre de moyens humains (sécurité active), notamment dans les nouvelles zones de menace.

Ce budget est aussi un budget de réforme qui traduit le souhait du ministère de s'inscrire dans l'effort global de maîtrise du train de vie de l'Etat et de modernisation de l'action publique afin que chaque euro soit le plus utilement dépensé.

Le ministère des affaires étrangères et européennes, comme la plupart des autres ministères, poursuit la diminution des effectifs et des moyens de fonctionnement, mais de façon concertée, grâce à une réforme en profondeur des réseaux diplomatique, consulaire, culturel et de coopération. La modernisation de l'outil diplomatique se traduira par la suppression de 255 emplois en 2010, soit une baisse de 2 % des effectifs. Ces efforts seront répartis entre l'administration centrale et l'étranger, où ils seront concentrés sur les grandes ambassades dites « à format d'exception » et les plus petites, c'est-à-dire les trente postes de présence diplomatique, pour lesquels un format type à dix emplois a été défini. Parallèlement, les moyens de fonctionnement à Paris et dans les postes diplomatiques diminuent également de 2 %.

Pour autant, la présence demeure universelle, a indiqué M. Bernard Kouchner, car c'est l'atout de la diplomatie française. Le cœur du métier diplomatique, à savoir la veille politique, la protection des Français et la diplomatie d'influence, sera préservé.

M. Bernard Kouchner a également rappelé que le ministère des affaires étrangères et européennes était entré, depuis maintenant près de quinze ans, dans un processus de rationalisation de l'emploi public et il a estimé qu'il était nécessaire de préserver, pour l'avenir, une capacité de redéploiement interne des effectifs, pour les personnels diplomatiques notamment.

S'agissant de la mise en œuvre de la réforme du ministère des affaires étrangères et européennes, le ministre a rappelé que 2009 fut l'année de la réforme de l'administration centrale, mais aussi, avec l'implantation sur les nouveaux sites à la Courneuve et à la Convention, d'une opération immobilière majeure et exemplaire puisqu'à coût nul pour l'Etat.

Il a ensuite énoncé les principales orientations pour 2010 :

- la poursuite de la réforme des opérateurs, avec la transformation de l'opérateur culturel, la création de l'opérateur pour la mobilité et la réaffirmation de la tutelle politique et stratégique du ministère sur l'agence française de développement ;

- la poursuite de la mutation stratégique du réseau autour du principe général de renforcement de l'autorité de l'ambassadeur comme coordonnateur et animateur des services, grâce au regroupement, à la mutualisation et à l'externalisation au moins partielle des fonctions de support des services de l'Etat à l'étranger (achats, intendance, informatique, gestion immobilière), à la modernisation des services consulaires et à la réorganisation du dispositif de diplomatie d'influence.

Concernant la politique d'action culturelle, M. Bernard Kouchner a rappelé, en la regrettant, la diminution des crédits en 2009, parfois de 20 %, au sein du programme « rayonnement culturel et scientifique ». Il a indiqué que, pour 2010, les dotations seront stabilisées autour de 80 millions d'euros pour le programme 185 et en progression si on inclut les crédits de la mission Aide publique au développement, avec 177 millions d'euros, soit une augmentation de 4 % par rapport au programme 209. Il a fait valoir que cette crise des moyens aura permis de révéler une crise de sens de la politique menée, un doute sur les structures, les hommes, les outils et qu'elle fut le point de départ d'une réflexion approfondie sur la modernisation du dispositif.

Le ministre aura prochainement l'occasion de présenter les conclusions de cette réflexion dans le cadre de l'examen du projet de loi sur l'action extérieure de l'Etat, qui a pour objectif de replacer l'action culturelle au cœur de la politique étrangère et de lui donner des moyens renforcés, une organisation lisible et cohérente.

A Paris, une nouvelle agence sera créée sous la forme d'un établissement public industriel et commercial, qui devrait être placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes, et qui devrait entretenir un lien rénové avec le réseau culturel à l'étranger, ce dernier devant lui aussi être modernisé avec la fusion des services d'ambassade chargés de la coopération culturelle et des centres culturels.

M. Bernard Kouchner a souhaité aussi mentionner quelques sujets de préoccupation. Il s'agit en particulier de la gestion immobilière du ministère qui doit concilier impératifs de prestige et problèmes récurrents de trésorerie. A l'étranger, la réflexion sur un opérateur immobilier progresse, mais le ministre a souhaité que la politique immobilière permette de préserver, dans le choix des implantations, la double dimension de prestige et de sécurité, composante essentielle de l'image de la France. En France, le ministère doit achever l'opération de rénovation du 37, quai d'Orsay, qui restera le cœur et l'emblème de la diplomatie française, pour un coût estimé à 70 millions d'euros, à l'horizon 2012-2013. La capacité d'accueil des bureaux devrait être portée à 1 300 agents au lieu de 900 actuellement, grâce à la récupération de trois étages précédemment occupés par les archives, et le site sera entièrement modernisé. Le ministère

pourra définitivement libérer les autres implantations résiduelles qu'il occupe encore aujourd'hui, notamment boulevard des Invalides.

Un autre motif d'inquiétude porte sur l'action sociale dont la dotation budgétaire subira en 2010 une diminution, passant de 19 millions d'euros en 2009 à 17,5 millions d'euros l'an prochain. Il faudra trouver des marges de manœuvre, afin de maintenir au mieux l'effort de solidarité vis-à-vis des ressortissants les plus démunis à l'étranger, et mettre à profit les progrès de la citoyenneté européenne et le principe de non-discrimination en matière d'action sociale au bénéfice de nos compatriotes résidant dans les pays de l'Union européenne. Les postes consulaires veilleront, en application de ce principe, à ce que les ressortissants français puissent accéder pleinement aux mécanismes de protection sociale de leur pays de résidence.

Enfin, bien que cela ne fasse pas partie de la mission « action extérieure de l'Etat », le ministre a souhaité souligner l'effort consenti par la France pour soutenir sa trajectoire d'aide publique au développement. Au seul titre bilatéral, un effort important en faveur de l'aide aux projets est réalisé, notamment au profit de l'Afghanistan et du Pakistan, avec 50 millions d'euros par an, ce qui fait de la France le 6e contributeur.

L'objectif de 0,7 % du PNB consacré à l'aide publique au développement nécessitera toutefois d'autres efforts financiers et des solutions innovantes. C'est le sens de la contribution sur les transactions financières que la France a proposée à ses partenaires, et qui, à un taux très faible de 0,005 % (soit 5 centimes prélevés sur une transaction de 1 000 euros), permettrait de lever 30 à 40 milliards d'euros par an.

Puis un débat s'est ouvert au sein de la commission.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis des crédits du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », s'est inquiétée de la réduction des crédits affectés à ce programme. Elle a souligné que la note Achille permettait, en quatre pages, de passer de l'affichage d'une progression de 11,1 % à la réalité, c'est-à-dire une augmentation réelle de 1,4 %. S'agissant, en particulier, du financement des bourses destinées aux élèves étrangers, elle a relevé leur diminution de 20 à 15 millions d'euros de 2009 à 2010, soit -25 % pour le programme 185 et de 81 à 72 millions d'euros pour le programme 209 « Aide publique au développement ». Elle a évoqué plusieurs décisions récemment prises par le ministère français de l'enseignement supérieur et de la recherche rendant plus strictes les conditions d'attribution des bourses et compliquant les démarches à accomplir par les étudiants étrangers souhaitant venir en France. Ainsi, vient d'être créée une procédure d'inscription en ligne dénommée « Admission post-bac », concurrente de la procédure « Centre pour les études en France » créée depuis plusieurs années par le ministère des affaires étrangères et européennes. Mme Monique Cerisier-ben Guiga s'est également alarmée d'une possible fiscalisation des bourses doctorales attribuées à ces étudiants. Puis elle a évoqué la réforme de l'action culturelle extérieure de la France, rappelant qu'un récent rapport cosigné par les présidents de la

commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et adopté à l'unanimité par les deux commissions recommandait le rattachement du réseau culturel français à la future agence chargée de la coopération culturelle extérieure, et a souhaité connaître le sentiment du ministre sur ce point au regard de la nouvelle expertise qu'il a demandée. Elle a souligné combien le budget alloué à l'agence française pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) était insuffisant pour faire face à la fois à la scolarisation des élèves français à l'étranger et aux nécessaires rénovations immobilières auxquelles doivent procéder certains établissements.

Elle a déploré le coût croissant engendré par la prise en charge, par la France, des frais de scolarité des élèves français inscrits dans les établissements d'enseignement à l'étranger, et s'est inquiétée de la réduction du montant des bourses attribuées sur critères sociaux.

Enfin, elle a fait valoir que le message adressé à nos compatriotes installés en Guinée était contradictoire, puisqu'on les presse de quitter ce pays, mais qu'aucune évacuation officielle n'a été organisée. Elle a souligné l'opportunité d'une évacuation partielle des Français les plus démunis, sélectionnés sur critères sociaux.

M. Josselin de Rohan, président, remplaçant M. André Trillard, rapporteur pour avis des crédits des programmes 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », et 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », empêché, a salué l'augmentation de 6 % des crédits de paiement attribués dans le projet de loi de finances pour 2010 au financement des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU. Il a souhaité connaître l'état des négociations en cours, au sein des contributeurs aux Nations unies, sur l'évolution des quotes-parts versées par les principaux pays contributeurs. Il a déploré que l'augmentation constatée des crédits affectés au programme 151, soit 20 millions d'euros, soit entièrement consacrée à la prise en charge du coût de la scolarité des élèves français de seconde, et que l'ensemble des autres éléments de ce programme soit en baisse. Il s'est enquis de la nature des transferts de certaines compétences des postes consulaires limitrophes aux préfectures et mairies françaises frontalières. Enfin, il a interrogé le ministre sur l'existence éventuelle de règles régissant l'actualisation des sites « pays » accessibles par le portail « Affaires étrangères », précisant que leur cadence de mise à jour était très disparate, parfois trop lente.

En réponse, le ministre a apporté les éléments suivants :

- les bourses financées directement par les crédits des services d'action culturelle et de coopération ont en effet régressé de 108,3 millions d'euros en 2008 à 83 millions en 2009, puis à 88 millions en 2010. Le ministère a cependant demandé aux postes que ces bourses constituent une priorité par rapport aux stages, en s'appuyant éventuellement sur des cofinancements avec des entreprises ou des collectivités territoriales ;

- les procédures d'admission post-bac mises en place en janvier 2009 pour des titulaires d'un baccalauréat étranger, par le ministère de l'enseignement supérieur, s'ajoutent, en effet, aux modalités d'inscription sur le site Campus France ; cette source de confusion doit faire l'objet d'une concertation interministérielle, tout comme le statut des salariés chercheurs doctorants, dont la venue en France découle d'une logique d'invitation plus que d'une rémunération salariale. S'agissant de la tutelle de la future agence de la mobilité internationale, le ministère des affaires étrangères et européennes plaide pour une tutelle unique à son profit et pour une représentation des autres ministères du conseil d'administration. L'ensemble de ces éléments est soumis à l'arbitrage du Premier ministre, puis, si nécessaire, du Président de la République ;

- s'agissant du réseau culturel à l'étranger, M. Bernard Kouchner a rappelé sa volonté d'établir un lien fort entre l'agence et le réseau. Les moyens lui seront donnés pour ce faire. Toutefois, une étude approfondie des conséquences administratives et budgétaires d'un rattachement a été demandée et vient d'être remise. Les éléments en seront communiqués au Parlement. Les ultimes arbitrages sur le périmètre de l'Agence culturelle extérieure ont été rendus la semaine dernière ; il apparaît cependant que les moyens financiers requis pour rattacher le réseau culturel extérieur à l'Agence seront importants, et qu'un délai de deux à trois ans sera nécessaire pour procéder aux ajustements souhaitables et mettre en place le dispositif administratif et institutionnel. Le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat devrait être examiné au Sénat avant la fin de l'année 2009 et discuté par l'Assemblée nationale en février 2010 ;

- 30 000 élèves français à l'étranger, sur un total de 90 000, bénéficient aujourd'hui de la prise en charge du coût de leur scolarité par l'Etat ; un audit sera réalisé durant le mois de juillet 2010 pour mesurer toutes les conséquences de cette gratuité, et intégrer, si nécessaire, le contexte social et salarial des familles expatriées pour moduler cette prise en charge ;

- la France est le pays européen qui accorde le plus d'aides sociales à ses citoyens expatriés, soit 5 404 allocataires en 2009. La baisse, préoccupante, de 10 % des crédits consacrés à cette aide nécessite de trouver des marges de manœuvre. Ainsi, 244 allocations seront supprimées au sein de l'Union européenne et leur prise en charge transférée aux Etats membres.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a souligné que, en 1996, l'équivalent de 15 millions d'euros était attribué aux 900 000 Français expatriés, alors que, en 2009, ce sont 14,8 millions d'euros dont ont bénéficié le 1,4 million de Français établis hors de France, ce qui démontre l'importance de la dégradation, en monnaie constante.

En réponse, le ministre a précisé que nos postes à l'étranger ont reçu pour consigne de suivre avec beaucoup d'attention les cas des expatriés en situation sociale critique.

S'agissant de la Guinée, le ministre a tout d'abord rappelé la très ferme condamnation des exactions et du régime en place. Aucun ordre d'évacuation n'a

été adressé à nos compatriotes L'école française de Conakry est restée fermée du fait de l'incertitude politique et 700 Français sur 2 500 ont quitté ce pays, soit pour le Sénégal, soit pour la France. En cas de nécessité, des rapatriements pour indigence seront financés par les crédits d'urgence du centre de crise.

Aux questions de M. André Trillard, M. Bernard Kouchner a répondu que :

- en accord avec le Royaume-Uni, la France a demandé, au début de l'année 2009, que la dimension budgétaire des futures OMP soit prise en compte, dès leur conception, par les instances dirigeantes de l'ONU ; le Conseil de sécurité a pris acte de cette demande dans sa résolution du 5 août 2009 ;

- la France représente aujourd'hui environ 4,7 % de la richesse mondiale, alors que sa quote-part à l'ONU s'élève à 6,3 %. Des discussions sont en cours pour faire évoluer cette proportion, en prenant en compte la montée en puissance financière des pays émergents comme le Brésil, l'Inde, la Chine, notamment ; un réajustement du barème suppose un engagement politique au plus haut niveau ;

- les élèves étrangers inscrits dans les établissements d'enseignement français sont passés de 192 000 à la rentrée 2008 à 272 000 à la rentrée de 2009. Ces chiffres, fournis par l'AEFE, démontrent la forte attractivité des établissements français d'enseignement. Le bilan d'étape, prévu pour juillet 2010, sera élaboré en concertation avec l'AEFE ;

- la baisse des crédits du programme 151 n'est pas liée à la gratuité mais à l'effort de solidarité demandé par le Gouvernement ;

- les transferts de compétence des consulats aux préfetures et mairies découlent d'un accord passé avec l'Allemagne, qui permet à la préfeture du Bas-Rhin et à la mairie de Strasbourg de délivrer les cartes nationales d'identité, dont 103 ont été établies de janvier à juillet 2009, ainsi que les passeports, au nombre de 60 pour la même période, au bénéfice des Français résidant en Allemagne dans la région frontalière ;

- les fiches « pays » figurant sur le site du ministère des affaires étrangères et européennes sont réalisées par la Direction géographique compétente, avec une consigne d'actualisation tous les deux mois ; cette consigne passe à quatre jours en cas de crise ; quant à la fiche « conseils aux voyageurs », elle peut évoluer plusieurs fois par jour, comme cela a été récemment le cas pour la Guinée.

M. Jean-Pierre Chevènement a constaté que le budget du ministère des affaires étrangères et européennes accompagnait la révision générale des politiques publiques (RGPP) avec une baisse de 2 % des effectifs et des crédits de soutien. Il s'est inquiété des conséquences de l'application du futur traité de Lisbonne comportant la création d'un service d'action extérieure européen. Interrogeant le ministre sur les moyens de contrôle dont il disposait pour que les rémunérations offertes par ce service ne soient pas de nature à attirer les meilleurs agents de son ministère, il a affirmé qu'il conviendrait d'harmoniser les

rémunérations perçues par les collaborateurs de la Commission européenne avec celles des diplomates français, nettement moins importantes, faute de quoi surgirait un risque d'exode des personnels les plus qualifiés. Il s'est par ailleurs inquiété des pouvoirs de nomination que conserverait le ministre en ce domaine.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a déploré la baisse des crédits d'aide sociale, et a souhaité qu'une coopération s'instaure avec le ministère des affaires sociales. Elle a attiré l'attention du ministre sur les petites structures d'enseignement qui complètent utilement les établissements de l'AEFE, prenant l'exemple de la Grande-Bretagne où le seul lycée français était situé à Londres. Enfin, elle a déploré que, parallèlement à la ratification par la France du traité d'Oslo bannissant les armes à sous-munitions, seuls 300 000 euros aient été consacrés par la France à l'aide au déminage et à l'assistance aux victimes, alors que le Royaume-Uni, l'Allemagne ou les Etats-Unis d'Amérique y consacraient des budgets bien supérieurs, allant de 13 à 20 millions d'euros.

M. Daniel Reiner a également déploré la baisse des crédits affectés au traitement des « restes explosifs ». Il a souhaité savoir où en était l'application de la convention récemment conclue avec le Vatican sur la validation mutuelle des diplômes.

M. Jean Besson a regretté la baisse des crédits de fonctionnement alloués aux réseaux diplomatique et consulaire, et s'est interrogé sur l'extension possible d'une mise en commun des moyens avec d'autres pays européens, à l'image de ce qui se fait avec l'Allemagne au Kazakhstan.

Mme Dominique Voynet s'est alarmée de la situation critique des populations rom en Île-de-France, face à laquelle les élus locaux sont démunis et qui crée parfois de vives tensions. Elle a rappelé que le préfet d'Île-de-France avait réuni des élus autour de tables rondes, mais qu'il convenait de mener en amont, dans les pays membres de l'Union européenne dont ces Rom sont originaires, une action de stabilisation de ces populations.

En réponse, le ministre a précisé que :

- le service d'action extérieure de l'Union européenne sera constitué sur fond d'arbitrages entre le Conseil, la Commission et les vingt-sept Etats membres. Ces Etats auront la tâche d'établir un équilibre politique entre leurs représentants, et proposeront des niveaux communs de rémunération ;

- il convient de donner plus de moyens à la PESC (politique étrangère et de sécurité commune), qui permettra de renforcer la présence de l'Europe dans le monde à travers une politique et des positions communes qui font aujourd'hui souvent défaut. Cette politique commune n'entraîne naturellement pas une absorption des politiques nationales dont les réseaux diplomatiques conservent toute leur pertinence. Ce sont les pays européens qui nommeront au Service d'action extérieure de l'UE et qui proposeront au Conseil et à la Commission les mesures d'harmonisation nécessaires ;

- la France consacre, en effet, malheureusement, peu d'argent aux actions de déminage, bien qu'elle fournisse de nombreux experts très bien formés pour y procéder ;

- le ministère français de la défense est chargé d'un programme sur dix ans de destruction coordonné des munitions interdites par les conventions internationales ;

- c'est avec l'Allemagne que les co-localisations sont les plus nombreuses, avec une maison diplomatique au Mozambique et au Bangladesh, un futur centre culturel conjoint à Moscou ou un consulat allemand au Brésil, à Rio, dans la Maison de France. De plus, se généralise une entraide des services européens pour la délivrance des visas. Cette mutualisation conduit à de bons résultats en matière consulaire, mais les ambassades doivent rester nationales. La présence de postes diplomatiques français dans quasiment tous les pays du monde pourra faire l'objet d'évolutions dans les plus petits de ces pays ;

- un important programme européen est en cours pour améliorer la situation des Rom, mais il produit peu d'effet tant ces populations sont mues par l'aspiration à la mobilité. Une concertation existe entre la France d'une part, et la Bulgarie et la Roumanie d'autre part, principaux pays de départs, pour stabiliser et scolariser ces populations, sans effet majeur. Ceux des Rom qui sont renvoyés dans leur pays d'origine reviennent, pour la plupart, en France ;

- la mise en œuvre effective de l'accord sur la reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur implique la publication, par le Saint Siège, de la liste des institutions et diplômes qu'il accrédite en conformité avec le Processus de Bologne (Convention du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance des qualifications d'enseignement supérieur). Cette liste est en cours d'élaboration par le Saint Siège.

**ANNEXE III – AUDITION DE M. CHRISTIAN MASSET,
DIRECTEUR GENERAL DE LA MONDIALISATION, DU
DÉVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS AU MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES SUR LE
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010**

Au cours de sa réunion du 2 novembre 2009, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, a procédé à l'audition de M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et européennes, sur les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » et du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission interministérielle « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2010.

Accueillant M. Christian Masset, M. Josselin de Rohan, président, a souhaité revenir sur la création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, la réforme de l'action culturelle extérieure, qui fait l'objet du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat, avant d'évoquer les principales évolutions des crédits des deux programmes dont cette direction générale a la responsabilité.

M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et européennes, a rappelé en préambule que la création de cette direction générale s'inscrivait dans le cadre de la réforme de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes, qui s'était traduite par la mise en place de trois directions générales : la direction générale des affaires politiques et de sécurité, la direction générale de l'administration et de la modernisation et la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, qui est chargée des enjeux globaux.

La mise en place de cette direction générale repose sur l'idée que l'action culturelle, comme la politique d'attractivité, les questions économiques ou de développement, font partie du cœur de métier des diplomates du MAEE.

Cette direction générale comporte quatre directions, la première chargée de l'économie globale et des stratégies du développement, la deuxième des biens publics mondiaux, la troisième de la politique culturelle et du français et la quatrième des politiques de mobilité et d'attractivité. Elle regroupe aussi un service transversal chargé des programmes et du réseau. Enfin, elle intègre également la délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, la mission des relations avec la société civile et la mission de pilotage de l'aide publique au développement et de tutelle de l'Agence française de développement.

Conformément aux recommandations du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France et aux conclusions de la révision générale des politiques publiques, cette nouvelle direction générale est chargée de

l'élaboration de la stratégie et du pilotage des opérateurs, ce qui traduit un changement d'approche par rapport à la situation précédente.

La deuxième étape de la réforme concerne les opérateurs. Elle doit se traduire par la création de deux nouvelles agences, l'une chargée de l'action culturelle extérieure, l'autre de la mobilité et de l'expertise internationale, comme le prévoit le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat.

M. Christian Masset a ensuite présenté les grandes lignes du projet de loi de finances pour 2010 concernant les deux programmes dont il a la charge.

Il a noté que les deux programmes 185 et 209 étaient articulés autour d'une logique géographique qui était en partie dépassée et qu'il serait souhaitable de revoir cette maquette budgétaire afin de gagner en lisibilité budgétaire. Il a indiqué que l'objectif à viser était la création de deux programmes distincts, l'un consacré à la diplomatie culturelle et d'influence, l'autre à l'aide publique au développement. Un accord en vue d'une modification de la maquette budgétaire en 2010 n'a pu être trouvé cette année, en raison de la loi de programmation triennale, mais il a estimé qu'une telle modification pourrait intervenir en 2011, concomitamment à l'adoption de la future loi de programmation.

Il a ensuite présenté les principales données budgétaires des deux programmes.

En ce qui concerne le programme « rayonnement culturel et scientifique », les crédits de fonctionnement et d'intervention, hors dépenses de personnels, augmentent de 0,7 % en 2010, pour s'établir à environ 508 millions d'euros.

Sur ce montant, 420 millions d'euros sont destinés à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Ce programme compte 1 236 emplois, soit le même nombre qu'en 2009, même s'il faut tenir compte du passage de l'Arabie Saoudite du programme 209 au programme 185, qui entraîne le transfert de 13 postes.

S'agissant du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », la dotation pour 2010 est de 2,123 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,063 milliards d'euros en crédits de paiement, soit respectivement une augmentation de 13 et 11 % par rapport à 2009.

Cette évolution s'explique toutefois en partie par des modifications de périmètre, puisque, conformément à un amendement adopté par le Sénat, le projet de loi de finances pour 2010 intègre pour la première fois le dividende de l'agence française de développement (AFD) et que le ministère des affaires étrangères et européennes prend désormais en charge la rémunération de l'AFD sur les dons projets.

A périmètre constant, la dotation pour 2010 augmente néanmoins, principalement du fait de l'accroissement du multilatéral.

Le nombre d'emplois s'élève à 2 789, soit une diminution de 122 postes, qui porte principalement sur un transfert de personnels vers l'AFD.

En outre, là encore à la suite d'un amendement du Sénat, le projet de loi de finances pour 2010 intègre pour la première fois un plafond d'emplois pour les établissements culturels à l'étranger, qui est fixé à 1 044 pour le programme 185 et à 2 356 pour le programme 209, qui ne concerne que les recrutés locaux ayant conclu un contrat de travail à durée indéterminée.

Par ailleurs, M. Christian Masset a présenté ses priorités concernant la diplomatie d'influence, la réforme de l'action culturelle et l'aide publique au développement.

En ce qui concerne la diplomatie d'influence et l'action culturelle, il a fait référence à plusieurs projets.

Il s'est félicité tout d'abord de la « rallonge budgétaire » de 40 millions d'euros, obtenue par le ministre des affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, pour l'action culturelle, qui marquait une inversion de tendance et mettait un terme à la forte diminution des crédits de coopération culturelle observée ces dernières années.

Il a indiqué que cette enveloppe de 40 millions d'euros serait répartie pour moitié sur l'exercice 2009 et pour l'autre moitié sur 2010, et qu'elle serait consacrée principalement à la mise en place de la nouvelle agence chargée de la coopération culturelle, à la modernisation du réseau, notamment en matière numérique (avec la dotation d'équipement par exemple), au soutien aux industries culturelles, ainsi qu'à la formation des personnels, qui constitue un élément central, comme l'a souligné le rapport d'information conjoint de la commission des affaires culturelles et des affaires étrangères du Sénat.

La création de la nouvelle agence chargée de la coopération culturelle constitue un chantier majeur auquel le ministre attache la plus grande importance.

L'objectif visé est de mettre en place un dispositif lisible, cohérent et efficace, permettant de donner un nouvel élan à la diplomatie culturelle.

La réforme se traduira par l'institution d'un label unique afin de renforcer la visibilité de l'action culturelle, tant en France, qu'à l'étranger.

Il sera créé à partir de CulturesFrance qui a actuellement un statut d'association, un établissement public à caractère industriel et commercial disposant de moyens renforcés et d'un périmètre élargi couvrant les idées, la culture, la langue et les savoirs. S'agissant du réseau à l'étranger, la réforme se traduira par la poursuite de la fusion des services d'action culturelle et de coopération des ambassades avec les centres et instituts culturels, établissements à autonomie financière, afin de développer les synergies, de mutualiser les moyens et de favoriser l'autofinancement et l'effet de levier des crédits d'intervention.

Le 27 octobre 2009, le ministre a adressé aux agents du ministère des affaires étrangères et européennes une lettre décrivant le projet de réforme de l'action culturelle extérieure.

S'agissant des liens entre l'agence et le réseau, le ministre propose qu'un rendez-vous soit pris dans un délai de trois ans, pour évaluer le fonctionnement du nouveau dispositif et envisager le rattachement administratif du réseau à l'agence.

La priorité maintenant est de réussir la mise en place de l'agence, d'en assurer le meilleur fonctionnement et de donner un nouvel élan au réseau. Dans le même temps, le MAEE mettra tout en œuvre pour que le lien entre l'agence et le réseau soit très fort. La formation des personnels constituera à cet égard un aspect majeur.

M. Christian Masset a indiqué qu'il attachait une grande importance à la réussite de la réforme de l'action culturelle extérieure, priorité de la nouvelle direction générale de la mondialisation.

Il a également souligné les bonnes relations avec le ministère de la culture et de la communication à ce sujet. Celui-ci serait notamment associé à la formation des personnels.

M. Christian Masset a également présenté le projet de création d'un second opérateur, l'agence chargée de l'expertise et de la mobilité internationales, qui représente également un enjeu essentiel.

Cette agence, issue de la fusion entre CampusFrance, Egide et le GIP France coopération internationale, serait aussi créée sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

Face à un marché international de l'expertise très concurrentiel, où des opérateurs étrangers viennent puiser dans le « vivier » des experts français et remportent de très nombreux appels d'offres internationaux, il était impératif de veiller à ce que ces experts français puissent travailler au service d'opérateurs nationaux.

De la même manière, il existe un véritable marché de l'enseignement supérieur au niveau international, illustré par le classement des universités réalisé par l'Université de Fudan à Shanghai et il convient de renforcer l'attractivité de nos établissements d'enseignement supérieur français vis-à-vis des étudiants étrangers.

La formation des élites étrangères représente, en effet, un élément important de la diplomatie d'influence.

A propos de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, M. Christian Masset a souligné que le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger constituait le fleuron de notre politique d'attractivité.

Ce réseau, chargé d'offrir à la fois un service public d'enseignement de qualité à nos compatriotes établis à l'étranger et un lieu d'échanges et de coopération avec le pays d'accueil, suppose un équilibre entre élèves français et élèves étrangers.

Ce réseau se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, compte tenu de l'évolution des attentes des familles et face au développement d'écoles

concurrentes, notamment anglo-américaines, dans un contexte budgétaire marqué par la prise en charge des frais de scolarité des élèves français et le financement de la part des cotisations patronales des pensions civiles des personnels détachés par l'agence.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger verra sa dotation s'établir à 420 millions d'euros au titre du programme 185, soit une augmentation de 10 millions d'euros par rapport à ce que prévoyait la loi de programmation triennale.

Le ministère des affaires étrangères et européennes travaille actuellement à l'élaboration du Plan d'orientation stratégique du futur contrat d'objectifs et de moyens avec l'AEFE.

Sur l'aide publique au développement, M. Christian Masset a rappelé le contexte de la crise économique et financière, qui affecte directement les économies des pays en voie de développement, et pouvait faire craindre une augmentation de la pauvreté et un creusement des inégalités. Il a également rappelé que l'année 2010 serait marquée par un Sommet sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), cinq ans avant la clause de rendez-vous de 2015.

La France n'a pas à rougir des efforts qu'elle fournit dans ce domaine.

Avec 0,44 % du revenu national brut (RNB) consacré à l'aide publique au développement en 2009, contre 0,39 % en 2008, la France se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'établit à 0,3 % et à la quatrième place au niveau mondial.

Pour 2010, ce pourcentage pourrait se situer entre 0,44 et 0,48 % du RNB, et le Président de la République a confirmé la volonté de la France d'atteindre 0,7 % en 2015.

Le conseil interministériel de coopération internationale et du développement réuni en juin 2009 s'est traduit par des décisions structurantes, telles que la décision d'élaborer un document cadre sur la stratégie nationale d'aide au développement, un document de stratégie concernant la politique européenne de développement, ainsi que la définition de priorités géographiques et sectorielles.

63 % du programme 2009 sont constitués par les contributions multilatérales, notamment le Fonds européen de développement, à hauteur de 872 millions d'euros, et le Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, à hauteur de 300 millions d'euros.

Cette évolution soulève des interrogations sur le bon équilibre entre l'action multilatérale et l'intervention bilatérale. Dans des secteurs tels que la lutte contre le SIDA, l'aide multilatérale permet d'atteindre des objectifs plus efficacement que l'aide bilatérale, laquelle est garante de plus de visibilité, notamment vis-à-vis de l'opinion publique. Il convient surtout de trouver une bonne articulation entre les deux.

A cet égard, la modification de la clé de répartition de la contribution française à compter du Xe Fonds européen de développement, qui passera à 19 % et qui s'appliquera aux crédits de paiement à partir de 2011, devrait permettre alors de dégager certaines marges de manœuvre sur le plan budgétaire.

En conclusion, M. Christian Masset a rappelé que la crise constituait un accélérateur : le jeu s'ouvrait, le monde devenait plus multipolaire et les équilibres anciens étaient bouleversés. Cette situation présentait des risques mais aussi des opportunités pour l'influence de la France, de sa culture et de sa langue, dans le monde et, dans ce contexte, que notre pays avait d'importants atouts à faire valoir.

Evoquant un récent déplacement d'une délégation de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, au siège des Nations unies, M. Josselin de Rohan, président, a indiqué que le secrétaire général de l'ONU avait regretté que la France ait interrompu ses contributions au fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) rattaché au secrétariat général. Il a rappelé que ce fonds avait pour vocation de fournir une aide d'urgence en cas de crise alimentaire. Soulignant l'utilité de ce fonds, il a souhaité que la discussion du budget puisse permettre de revenir sur cette décision regrettable.

M. Christian Masset a indiqué que l'évaluation du programme 209 par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) avait conduit à une réduction du nombre de fonds multilatéraux auxquels la France apportait des contributions volontaires. Il a rappelé que, dans un contexte de rigueur, les arbitrages budgétaires se traduisaient par des choix difficiles

M. Christian Cambon, co-rapporteur pour avis, a souhaité pouvoir engager un dialogue tout au long de l'année avec la nouvelle direction de la mondialisation. Il a souligné que, s'il fallait surveiller la capacité de la France à atteindre ses objectifs quantitatifs en matière d'aide au développement, il importait avant tout de veiller à l'efficacité et à la pertinence de l'aide. En conséquence, il s'est associé aux remarques du président relatives au fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires.

Après s'être interrogé sur l'équilibre et l'articulation entre l'aide au développement française bilatérale et multilatérale, il a souhaité savoir comment les parlementaires et, plus largement, la société civile et les ONG seront associés à l'élaboration des documents stratégiques relatifs à la politique française à l'égard du FED et du document-cadre de la stratégie française de coopération et de développement. Evoquant l'éventuelle budgétisation du FED, il a souhaité savoir comment les responsabilités en matière d'aide au développement seront réparties au niveau communautaire après l'adoption du traité de Lisbonne.

Il s'est interrogé sur la mise en œuvre de la promesse d'un doublement des fonds transitant par les ONG et sur la répartition des compétences dans ce domaine entre l'AFD et les services de l'Etat. Il a demandé une estimation des fonds engagés par les collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée, soulignant la nécessité d'assurer une meilleure synergie entre les

actions des différentes collectivités territoriales. Il s'est enfin demandé à quoi seront consacrés les 20 millions destinés à l'Afghanistan et au Pakistan.

Après s'être associé aux interrogations de M. Christian Cambon, M. André Vantomme, co-rapporteur pour avis, a souligné que la France n'atteindra pas en 2012 ses objectifs de part d'aide au développement dans le revenu national brut, estimant que, dans un contexte de crise financière internationale, cette aide était plus que jamais nécessaire. Rejoignant les propos du président de la commission, il a jugé regrettable la fin de la contribution française au fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Evoquant la coopération décentralisée, il a estimé qu'il fallait veiller à ce que le souci de renforcer la synergie des actions des collectivités territoriales ne conduise à « caporaliser » leurs initiatives.

Il s'est interrogé sur la possibilité de rétablir l'équilibre entre l'aide multilatérale et bilatérale, alors même que les services en charge de l'aide bilatérale sont dépourvus de moyens suffisants pour mener à bien leur action. Il a enfin estimé que l'augmentation souhaitable des fonds transitant par les ONG ne doit pas conduire à réduire leur autonomie.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis des crédits du programme action scientifique et culturelle extérieure, s'est associée au propos de M. Christian Masset sur la nécessité de revoir la maquette budgétaire répartissant les crédits des programmes 105 et 209 pour que la distinction se fasse non plus en fonction de critères géographiques, mais en fonction des objectifs poursuivis. Elle a souligné que la rallonge budgétaire consacrée à l'action culturelle extérieure, dont elle se félicitait, ne permettait que d'enrayer la diminution des crédits.

Evoquant le projet de loi sur l'action extérieure de l'Etat déposé sur le bureau, elle a indiqué qu'elle avait entendu dire que le Gouvernement était susceptible de modifier son texte.

Elle a précisé que, si le texte devait être discuté et amendé par le Gouvernement début décembre, cela laisserait trop peu de temps à la commission et au Sénat pour examiner sereinement cette réforme. Elle a rappelé que la commission des affaires étrangères et la commission des affaires culturelles avaient adopté à l'unanimité un rapport d'information préconisant la création de deux agences distinctes et le rattachement du réseau culturel à l'étranger à la future agence culturelle. Par ailleurs, elle a souligné la nécessité d'offrir des perspectives aux agents du réseau et de leur assurer un vrai déroulement de carrière, regrettant que, au niveau des recrutements, de trop nombreux postes soient encore confiés à des personnes qui ne sont pas des professionnels du secteur. Elle a également souhaité qu'une large place soit faite aux recrutés locaux qui jouent un rôle essentiel dans la qualité du réseau culturel.

Elle a regretté ensuite la diminution des crédits consacrés aux bourses universitaires soulignant que la formation des élites constituait un enjeu important du rayonnement culturel français.

Evoquant l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger), elle a déploré que son conseil d'administration ait à adopter le budget pour 2010 sans avoir, au préalable, adopté un plan stratégique ni reçu les conclusions de l'évaluation de la RGPP.

M. Christian Masset, en réponse à ces questions, a apporté les précisions suivantes :

- le calendrier d'élaboration des documents stratégiques relatifs à la politique d'aide au développement de la France comportera deux étapes : une étape interne au Gouvernement et une étape de consultation auprès de la représentation nationale, puis plus largement auprès de l'opinion publique. Cette consultation a pour objectif de faire en sorte que les Français s'approprient les buts poursuivis en matière d'aide au développement ;

- la France proposera, comme elle l'a fait lors des négociations relatives aux perspectives financières du FED, une budgétisation de ce fonds afin qu'il s'intègre dans l'ensemble des crédits consacrés par l'Union européenne à l'aide au développement et, plus largement, aux relations extérieures de l'Union européenne ;

- dans le cadre des institutions prévues par le traité de Lisbonne, il importe à la fois que l'aide au développement fasse partie intégrante de la politique étrangère de l'Union et que, à ce titre, elle entre dans le champ de compétences du Haut Représentant de façon à ce que celui-ci pilote l'ensemble des aspects des relations extérieures de l'Union, et que cette politique relève dans le même temps d'un commissaire spécifique qui puisse, au sein de la commission, être en charge de la question du développement. Le pilotage stratégique pourrait être confié au Haut Représentant alors que la gestion relèverait de la Commission ;

- la répartition entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale doit répondre à un critère d'efficacité. L'important est de s'assurer, d'une part, que les actions menées dans le cadre de l'aide multilatérale financée par la France correspondent bien aux priorités de la politique française de développement et, d'autre part, qu'il existe une articulation pertinente entre les deux types d'aides ;

- l'objectif d'un doublement des fonds transitant par les ONG a été confirmé et devrait être atteint au cours de plusieurs exercices budgétaires. Dans le projet de loi de finances pour 2010, 45 millions d'euros y seront consacrés sur le programme 209. L'AFD, qui en assurera la gestion, a créé une division consacrée aux projets soutenus par les ONG - si un recensement exhaustif des crédits consacrés à la coopération décentralisée par les collectivités territoriales n'existe pas encore, un Atlas de la coopération décentralisée a été élaboré par le ministère des affaires étrangères et européennes et permet de se rendre compte du dynamisme des collectivités dans ce domaine. La DGM entend valoriser ces actions et créer des synergies entre elles dans le respect de la libre initiative des collectivités territoriales - les 20 millions d'euros prévus dans le budget pour 2010 pour l'Afghanistan et le Pakistan seront consacrés à des actions dans trois domaines : la gouvernance avec la formation en France de policiers afghans,

l'éducation avec l'ouverture d'écoles à Kaboul et la formation en France de formateurs afghans, l'agriculture avec la collaboration de l'AFD ;

- le projet de loi sur l'action extérieure de la France : ses objectifs n'ont pas changé. Le premier est la mise en place de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure. Il importe avant tout de réussir la mise en place de cet instrument. L'instauration de liens forts avec le réseau constituera, en effet, un aspect central. Un lien étroit se tissera notamment à l'occasion de la mise en place des programmations et dans la gestion des ressources humaines ;

- la formation des recrutés locaux constitue une des priorités du ministère. Les conditions de recrutement au sein du réseau ont été améliorées et devraient l'être encore afin de renforcer la professionnalisation des responsables des différents organismes sur le terrain. Il conviendra également d'associer davantage les opérateurs à ces recrutements de façon à faciliter les passerelles entre le réseau et les opérateurs ;

- le montant des crédits alloués aux bourses avait été stabilisé dans le précédent budget. La recherche sur le terrain de cofinancement avec les entreprises, les collectivités territoriales et les Etats concernés ont conduit à maintenir le nombre de ces bourses tout en réduisant leur coût budgétaire pour l'Etat. Le budget pour 2010 tire les conséquences de cette situation mais il conviendra d'évaluer l'évolution du nombre de bourses et, le cas échéant, d'infléchir cette politique.

M. Joseph Kergueris a souligné qu'il convenait d'effectuer un travail de sensibilisation et de formation des personnels des collectivités territoriales qui contribuent à des actions de coopération décentralisée. Il a estimé que ce travail de formation conduirait ses responsables à prendre conscience de leur contribution à un effort national en faveur du développement et à se rapprocher des services de la DGM. Rejoignant les propos de Mme Monique Cerisier-ben Guiga sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat, il a souligné l'identité de vue des membres des deux commissions. Il a exprimé deux craintes : d'une part, que le texte soit modifié par le Gouvernement au dernier moment sans laisser le temps à la commission de l'examiner sereinement, et, d'autre part, que le refus de rattacher dès à présent le réseau à l'établissement public chargé des relations extérieures ne conduise de fait à abandonner à terme tout rattachement.

M. Christian Masset a indiqué que tous les éléments de sa présentation se situaient dans l'épure du projet de loi. La rénovation du réseau et le renforcement de la formation et des procédures de recrutement étaient en cours. Le projet de loi et la création de l'agence s'inscrivent dans ce processus de modernisation à l'issue duquel il conviendra d'évaluer la nature des liens entre l'agence et le réseau. Le ministre des affaires étrangères et européennes a retenu une approche graduelle. Il a enfin souligné que ce projet faisait l'objet d'un large consensus au sein de l'administration et qu'il constituait une des priorités du ministre.

M. Josselin de Rohan, président, a fait valoir que la commission serait d'autant plus vigilante sur ce projet de loi qu'elle s'était prononcée à l'unanimité

en faveur du rapport d'information sur la réforme de la diplomatie culturelle. Il a indiqué que, si elle ne retrouvait pas, dans le projet de loi qui lui était soumis, les principales préoccupations qu'elle avait manifestées, alors elle serait sans doute amenée à enrichir le texte proposé par le Gouvernement.

M. Jean-Pierre Chevènement a indiqué que, compte tenu de l'augmentation de certains coûts de fonctionnement et des mesures de périmètre, l'augmentation des crédits des programmes 185 et 209 cachait en réalité une diminution. S'inquiétant du recul de la francophonie dans le monde, il a souhaité savoir s'il existait une vue d'ensemble sur l'évolution du nombre de locuteurs francophones. Il s'est inquiété de l'évolution des crédits consacrés à l'audiovisuel extérieur et aux bourses. Il s'est enfin interrogé sur les retombées pour la France de sa contribution à l'aide multilatérale en faveur du développement.

M. Christian Masset a fait valoir qu'aucun Etat au monde n'avait un dispositif aussi vaste et aussi complet en faveur de sa langue. Compte tenu des évolutions démographiques, la francophonie progresse dans le monde pour atteindre près de 200 millions de personnes sur cinq continents. Il est vrai cependant que, dans certains pays, la mondialisation a conduit à une affirmation des identités, à travers notamment l'emploi des langues locales, parfois au détriment de l'apprentissage du français dans les pays francophones concernés. Evoquant l'enseignement supérieur, il a indiqué que les dernières années avaient été marquées par la prise de conscience à tous les niveaux de la compétition internationale en cours. Dans cette compétition, la France dispose de nombreux atouts et de formations de qualité mais aussi de points à améliorer tels que la taille critique de nos écoles ou universités, ou la communication sur nos filières de formation. Il a souligné que les chantiers en cours, notamment la rénovation des universités, contribueraient à renforcer les positions françaises dans ce domaine.

M. Jean-Pierre Chevènement a souligné le rôle du festival de cinéma de Ouagadougou qui, avec un budget raisonnable, constituait un lieu de rencontres et d'influences important pour la francophonie.

M. Robert del Picchia s'est félicité de la création de la direction générale de la mondialisation et a souhaité à son directeur de réussir dans ses nouvelles fonctions.

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Amendement présenté par Mme Monique Cerisier-ben Guiga

PROJET DE LOI DE FINANCES
ARTICLES DEUXIEME PARTIE
MISSION ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT

ARTICLE 35

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2		1.500.000		1.500.000
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2				
Français à l'étranger et affaires consulaires Dont Titre 2	1.500.000		1.500.000	
TOTAL	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement a pour objet de transférer des crédits à hauteur de 1,5 million d'euros de l'action n°6 « Soutien » du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » à l'action n°1 « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

Ce transfert de crédits a pour objet de compenser la baisse prévue des crédits d'aide sociale destinés aux Français établis à l'étranger en rétablissant le niveau de 2009.

Un amendement identique a été présenté par le rapporteur spécial de la commission des Finances, M. Adrien Gouteyron.

Ces crédits pourraient être prélevés sur les dépenses d'informatique du ministère, qui représentent plus de 9 millions d'euros en autorisations d'engagement et près de 13,5 millions d'euros en crédits de paiement, et qui pourraient être retardées de quelques mois.

La forte réduction des crédits d'aide sociale pour nos compatriotes établis hors de France, qui passent de 19 millions d'euros en 2009 à 17,4 millions d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 (soit une baisse de 7,5 %), n'est pas acceptable.

L'aide sociale aux Français de l'étranger ne doit pas servir de « variable d'ajustement » aux restrictions budgétaires du ministère des affaires étrangères.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Amendement présenté par Mme Monique Cerisier-ben Guiga

PROJET DE LOI DE FINANCES
ARTICLES DEUXIEME PARTIE

MISSION ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT

ARTICLE 35

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2		1.500.000		1.500.000
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2	1.500.000		1.500.000	
Français à l'étranger et affaires consulaires Dont Titre 2				
TOTAL	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a pour objet de transférer des crédits à hauteur de 1,5 millions d'euros de l'action n°6 « Soutien » du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » à l'action n°4 « Échanges scientifiques,

techniques et universitaires » du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».

Ce transfert de crédits à hauteur de 1,5 millions d'euros vise à compenser partiellement la forte baisse de la dotation consacrée aux bourses universitaires destinées aux étudiants étrangers, qui passeraient de 17,3 millions d'euros en 2009 à 14,1 millions d'euros en 2010, soit une diminution de 20 % dans le projet de loi de finances pour 2010.

Les bourses destinées aux étudiants étrangers représentent un élément essentiel de l'attractivité de nos établissements d'enseignement supérieur, dans un contexte de concurrence accrue au niveau mondial.

Au moment où s'engage une réforme de notre diplomatie d'influence, il ne paraît pas souhaitable de diminuer fortement les bourses destinées aux étudiants étrangers.

Ces crédits pourraient être prélevés sur les dépenses d'informatique et de télécommunications du ministère, qui représentent plus de 9 millions d'euros en autorisations d'engagement et près de 13,5 millions d'euros en crédits de paiement, et qui pourraient être retardées de quelques mois.

Amendement présenté par Mme Monique Cerisier-ben Guiga

PROJET DE LOI DE FINANCES
ARTICLES DEUXIEME PARTIE

MISSION ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT

ARTICLE 35

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2		10.000.000		10.000.000
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2	10.000.000		10.000.000	
Français à l'étranger et affaires consulaires Dont Titre 2				
TOTAL	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a pour objet de transférer des crédits à hauteur de 10 millions d'euros de l'action 4 « Contributions internationales » du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » à l'action 5 « Service public d'enseignement à l'étranger » du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » destinés aux programmes immobiliers de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Depuis 2009, l'Etat a transféré à l'AEFE la compétence immobilière pour la gestion du réseau des lycées français. Mais ce transfert de compétences ne s'est accompagné d'aucun transfert de moyens. La programmation

pluriannuelle immobilière de l'agence repose sur un besoin de financement d'un montant de 233 millions d'euros, dont 60 millions d'euros pour 2009.

Face à la forte augmentation du nombre d'élèves (environ 5000 par an depuis 2006), qui témoigne de l'attractivité du réseau, et à la nécessité d'offrir un enseignement dans des conditions acceptables aux élèves, qui suppose un important effort de « remise à niveau » des locaux des établissements du réseau, la charge financière ne peut pas reposer uniquement sur les familles françaises et étrangères, mais suppose un réel effort financier de la part de l'Etat.

Amendement présenté

par M. Robert del Picchia et M. Jacques Gautier

PROJET DE LOI DE FINANCES ARTICLES DEUXIEME PARTIE

MISSION ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT

ARTICLE 35

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2	0 0	0 0	0 0	0 0
Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2	0 0	10 000 000 0	0 0	10 000 000 0
Français à l'étranger et affaires consulaires Dont Titre 2	10 000 000 0	0 0	10 000 000 0	0 0
TOTAL	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
SOLDE				

OBJET

L'Assemblée nationale a cru pertinent de retirer 10 millions d'euros sur les crédits de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français des classes de lycées français à l'étranger (PEC), contre l'avis du Ministre des Affaires étrangères et européennes qui a déclaré : « sans bilan, on ne peut rien décider » et « On ne peut pas faire le bilan avant d'avoir mené l'audit, c'est-à-dire en juillet 2010. ».

Le présent amendement a pour objet de revenir au texte initial présenté par le gouvernement dans la mesure où, depuis l'examen de la loi de finances 2009, il est déjà acté de ne rien changer à cette mesure tant qu'une étude d'impact n'aura pas été réalisée.

Cette étude est d'autant plus nécessaire que nous sommes en face de chiffres discordants selon que l'on prend en considération ceux de l'Agence pour l'enseignement Français à l'Etranger (AEFE) ou ceux du Bleu budgétaire.

Certes l'étendu de la mesure aux classes de Seconde au mois de septembre pour les élèves du rythme Nord va augmenter le nombre global des enfants pris en charge, mais tant que l'on ne connaît pas le nombre des élèves de Seconde qui y ont accès depuis cette rentrée, on ne peut pas spéculer sur les chiffres.

Seuls les chiffres définitifs de l'AEFE, chiffres qui ne seront consolidés qu'à la fin de cette année, peuvent être pris en considération pour connaître l'impact de la mesure.

Toute décision qui serait prise avant l'étude d'impact serait contraire au principe de sincérité budgétaire dans la mesure où d'une part les chiffres donnés dans le Bleu sont non définitifs et non concordants avec ceux de l'AEFE, et d'autre part il est matériellement impossible de calculer les économies qui résulteraient de la mise en place d'un plafonnement basé sur les revenus des familles, puisque ces revenus sont confidentiels et donc inconnus des parlementaires.

Il faut rappeler que c'est le souci d'équité entre les tous élèves français, quels que soient les revenus des parents, quel que soit le lieu où ils résident, qui a motivé la création de la PEC pour les classes de Lycée (Terminale, Première, Seconde), par le Président de la République.

Instaurer un plafonnement en fonction des revenus des familles viderait de tout son sens la mesure et en ferait une mesure de « bourses scolaires bis ». A noter que, parallèlement à cette mesure de prise en charge et conformément à l'annonce du Président de la République, les bourses scolaires augmentent de 8 à 9 % tous les ans depuis l'instauration de la prise en charge, et 64 millions d'euros leur sont consacrés dans le budget 2010, la prise en charge étant elle de 42 millions.

Le respect de l'esprit de la mesure présidentielle comme la nécessité de connaître les chiffres réels de la PEC, imposent que l'on sursoie à toute mesure restrictive dans l'attente de l'étude d'impact qui sera menée en 2010.