

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Par M. Yves DAUGE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : M. Jacques Legendre, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagauche, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Claude Bérit-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

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 RÉSEAU CULTUREL FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UNE CRISE DE SENS | 9 |
| A. UN RÉSEAU CULTUREL EN PROIE À LA DÉMOBILISATION | 9 |
| 1. <i>Un manque de lisibilité budgétaire</i> | 9 |
| 2. <i>Un budget en sursis</i> | 10 |
| B. LA RÉORGANISATION DU RÉSEAU CULTUREL | 13 |
| 1. <i>Un réseau exceptionnel qui fait l'objet d'une restructuration profonde</i> | 13 |
| 2. <i>La situation des personnels culturels en poste à l'étranger</i> | 18 |
| C. UN PROJET MOBILISATEUR : LA CRÉATION D'UNE AGENCE CHARGÉE DE L'INFLUENCE CULTURELLE ET LINGUISTIQUE DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER | 20 |
| 1. <i>Redonner un sens et des moyens à l'action culturelle extérieure</i> | 21 |
| 2. <i>La relance de notre diplomatie culturelle exige un projet ambitieux</i> | 23 |
| II. LE RÉSEAU DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN MODÈLE EN PROFONDE MUTATION | 25 |
| A. UNE SOUPLESSE D'ORGANISATION DU RÉSEAU PROPICE À SON EXTENSION GÉOGRAPHIQUE | 25 |
| 1. <i>Un réseau souple et dynamique</i> | 25 |
| a) <i>La variété des statuts des établissements scolaires d'enseignement français à l'étranger</i> | 25 |
| b) <i>La variété des statuts des personnels des établissements scolaires français à l'étranger</i> | 28 |
| c) <i>Un réseau qui continue d'être attractif et dynamique, malgré un contexte budgétaire particulièrement contraint</i> | 29 |
| 2. <i>... sans équivalent dans le monde</i> | 30 |
| 3. <i>Un plan de développement indispensable</i> | 30 |
| B. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE PRÉOCCUPANTE | 34 |
| 1. <i>Le poids de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français</i> | 34 |
| 2. <i>La politique des bourses de l'AEFE</i> | 36 |
| 3. <i>Le poids de la prise en charge des cotisations sociales patronales des personnels de l'AEFE</i> | 38 |
| III. LA PROMOTION DES ÉCHANGES ÉDUCATIFS, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES | 43 |
| A. L'ÉTAT DES LIEUX DE L'ATTRACTIVITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS | 43 |
| 1. <i>Une perte de vitesse maîtrisée mais non totalement résorbée</i> | 43 |
| 2. <i>La répartition des étudiants étrangers inscrits dans les universités français selon leur zone géographique d'origine</i> | 44 |
| 3. <i>L'accueil des étudiants étrangers privilégié dans les formations de haut niveau</i> | 45 |

| | |
|--|-----------|
| 4. Une place insatisfaisante dans le classement des systèmes d'enseignement supérieur les plus attractifs | 46 |
| B. LA RATIONALISATION DE NOTRE POLITIQUE EN FAVEUR DE LA MOBILITÉ UNIVERSITAIRE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE..... | 49 |
| 1. Des programmes de mobilité du Gouvernement français orientés vers l'excellence, mais insuffisamment dotés | 49 |
| 2. Le projet d'une agence pour l'expertise et la mobilité internationales | 51 |
| 3. Un soutien aux formations « délocalisées » à l'étranger | 55 |
| C. LA POLITIQUE DE RAYONNEMENT SCIENTIFIQUE DE LA FRANCE | 55 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 57 |
| PERSONNES AUDITIONNÉES | 59 |

Mesdames, Messieurs,

À ceux qui prétendent, en reprenant Fiodor Dostoïevski, que « *la civilisation française est morte, elle n'a plus rien à dire* », on leur répondra, en référence à Alexis de Tocqueville, que la nation française est « *la mieux faite pour [...] devenir tour à tour un objet d'admiration, de haine, de pitié, de terreur, mais jamais d'indifférence* ». Le monde ne se désintéresse pas de la France : le « **désir de France** » est bien là, il va même croissant au sein de puissances émergentes telles que la Chine, l'Inde ou encore le Brésil. Il appartient donc à notre pays de renouveler son offre culturelle pour répondre aux attentes exprimées par les publics étrangers à l'égard de la culture française, qui ont profondément changé.

La France jouit d'une capacité de diffusion culturelle et intellectuelle exceptionnelle. À l'origine du concept de « **diplomatie culturelle** » depuis l'émergence, à la fin du XIX^e siècle, des **Alliances françaises**, la France dispose, encore aujourd'hui, d'un réseau culturel universel, le plus dense au monde. Ce même réseau culturel s'est appuyé sur le génie d'écrivains diplomates comme Chateaubriand, Stendhal et Saint-John Perse, et il a permis d'asseoir la notoriété de noms illustres de la littérature francophone contemporaine tels que Atiq Rahimi, Tierno Monénembo et Jean-Marie George Le Clézio, respectivement couronnés en 2008 par les prix Goncourt, Renaudot et Nobel de littérature.

Consciente de l'impact de la mondialisation sur les identités culturelles, la France a su renouveler son message sur la scène internationale, en faisant de la **promotion de la diversité culturelle** et de son corollaire, l'« exception culturelle », les fers de lance de son action culturelle extérieure, notamment par le biais de la **convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles**, adoptée le 20 octobre 2005.

Or, force est de constater qu'aujourd'hui, notre stratégie culturelle à l'étranger n'est pas à la hauteur des ambitions affichées. Elle est illisible, profondément handicapée par la **multiplicité de ses opérateurs** et par l'**absence d'un pilotage stratégique clair**. Le budget de la coopération culturelle a fait l'objet, jusqu'en 2009, de « coupes » sans précédent. Dans ces

conditions, **notre réseau culturel, en profonde restructuration, navigue à vue et se trouve en proie à une démobilisation préoccupante.**

Dans le cadre d'une **mondialisation dominée par les industries culturelles anglo-saxonnes**, la France accuse une perte de vitesse inquiétante en matière de présence culturelle à l'étranger par rapport à ses principaux partenaires et concurrents. L'influence culturelle et intellectuelle française à l'étranger est désormais battue en brèche par l'activisme d'autres pays comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne ou encore la Chine qui ont érigé, à l'image des États-Unis, le concept de « *soft power* » en priorité de leur diplomatie.

Nos établissements culturels à l'étranger font les frais de l'absence d'un pilotage stratégique clairement identifié. Or, **sans maître à bord, une politique publique n'est pas en mesure de défendre ses moyens auprès de Bercy**. Ainsi, le coût pour l'État du réseau culturel français n'aurait pas dépassé 136 millions d'euros en 2008, soit l'équivalent du budget d'un établissement public comme l'Opéra national de Paris. Les financements destinés au rayonnement culturel et linguistique auraient baissé de 10 % de 2005 à 2008, une diminution qui s'est accélérée en 2009, puisque les crédits de la coopération culturelle ont baissé de 13 % dans les pays développés au sens de l'OCDE et de 9 % dans les pays en développement. Dans le cadre de la loi de programmation triennale des finances publiques pour la période 2009-2011, cette baisse avait vocation du reste à se poursuivre à un rythme toujours aussi préoccupant.

Compte tenu de l'importance des coûts fixes de notre réseau culturel, cette diminution a été principalement repercutée sur ses crédits d'intervention. Les dépenses de programmation culturelle des différents postes auraient ainsi été réduites de 15 % en moyenne, cette diminution pouvant atteindre dans certains pays 30, voire 40 %.

L'illisibilité de notre présence culturelle à l'étranger, résultat de la dispersion des acteurs et des moyens, tranche avec la **stratégie offensive de nos concurrents**, comme le Royaume-Uni avec le British Council ou l'Allemagne avec le Goethe Institut.

Face à cette crise de notre rayonnement culturel à l'étranger, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat ont réclamé de toute urgence, dans un rapport d'information commun publié en juin 2009¹, un « *sursaut* » de notre diplomatie culturelle. L'enjeu est lourd : s'il venait à manquer le rendez-vous décisif de la diplomatie d'influence, il en résulterait une marginalisation croissante de notre pays sur la scène internationale.

¹ Rapport d'information n° 458 (2008-2009) de MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, fait au nom de la commission de la culture et de la commission des affaires étrangères, déposé le 10 juin 2009.

Il est donc temps d'adresser un signal fort en direction tant de nos personnels culturels à l'étranger que des publics étrangers désireux d'échanger avec nos milieux culturels. Notre capacité à nous renouveler et à réactualiser nos systèmes de pensée se mesure à la vitalité de nos échanges avec les cultures étrangères. L'écrivain polonais Witold Gombrowicz observait à juste titre : « *être français, c'est justement prendre en considération autre chose que la France* ».

I. LE RÉSEAU CULTUREL FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UNE CRISE DE SENS

A. UN RÉSEAU CULTUREL EN PROIE À LA DÉMOBILISATION

1. Un manque de lisibilité budgétaire

La présentation budgétaire des crédits de la coopération culturelle et linguistique est marquée par l'illisibilité de la dépense dans ce domaine, en particulier du fait d'une **césure de moins en moins pertinente** entre la coopération avec les pays industrialisés, relevant du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'État », et les pays en développement, relevant du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».

Votre commission a eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises dans ses rapports pour avis budgétaires sur les crédits de l'action culturelle extérieure et de la francophonie : la ligne de partage entre les programmes 185 et 209 en matière d'action culturelle extérieure est de moins en moins adaptée à la réalité de nos priorités stratégiques. En effet, les pays émergents restent inscrits dans le programme 209 alors que l'action culturelle en Chine et en Inde n'obéit pas aux mêmes impératifs que la coopération culturelle dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) et les pays moins avancés.

Votre rapporteur pour avis se félicite néanmoins de la distinction, au sein du programme 209, entre le volume d'aide et de coopération consacré aux pays émergents et à revenu intermédiaire, inscrit dans l'action 2, et celui consacré aux pays de la ZSP ou aux pays les moins avancés, figurant à l'action 3. Toutefois, **la difficulté de la lecture budgétaire réside dans le fait que la politique culturelle et linguistique, d'une part, et la coopération en matière de développement, d'autre part, constituent deux sphères d'intervention autonomes, bien que susceptibles d'interagir.**

À ce titre, votre rapporteur pour avis souligne la spécificité des questions culturelles liée à la nature même de la commande artistique. À ce titre, les biens culturels font précisément l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de la mondialisation commerciale. Pour ces raisons, **il est regrettable de confondre systématiquement dans le programme 209 l'action culturelle extérieure et la politique globale de coopération.**

En conséquence, un **document budgétaire transversal** regroupant l'ensemble des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure semble indispensable pour garantir la lisibilité et la cohérence de notre politique de coopération culturelle et linguistique. Cet effort de lisibilité budgétaire apparaît d'autant plus nécessaire que **la constitution d'une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats maintient le risque de voir notre politique de coopération culturelle et**

linguistique diluée, voire effacée au profit d'enjeux plus globaux, sans réelle visibilité sur les plans politique, administratif et surtout budgétaire.

La création de l'agence chargée de l'action culturelle extérieure de la France, qui devrait prolonger les missions actuelles de CulturesFrance sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), devrait présider (on ose l'espérer) à une éventuelle modification de cette architecture budgétaire.

En outre, au sein du programme 185, les **charges incompressibles exponentielles** de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et de nos contributions à diverses organisations internationales exercent un **effet d'éviction** considérable sur les crédits spécifiques de la coopération culturelle et linguistique, c'est-à-dire affectés aux instituts et centres culturels et aux Alliances françaises.

La création d'un opérateur unique chargé de la coopération culturelle et linguistique, longtemps réclamée par votre commission, devrait dès lors être un moyen de **sanctuariser les moyens de notre réseau au sein d'une ligne budgétaire clairement identifiée** et d'éviter ainsi que la coopération culturelle et linguistique serve de variable d'ajustement au sein du programme 185, **absorbé à 83 % par la dotation de l'AEFE.**

Pour avoir une vision globale des financements consacrés à l'action culturelle extérieure, outre les crédits du programme 185, il faut également tenir compte :

- des crédits consacrés à la coopération culturelle dans les pays en voie de développement et les pays émergents, qui relèvent du programme 209 de la mission interministérielle « Aide publique au développement » ;

- des crédits consacrés à l'action internationale du ministère de la culture, qui figurent dans le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » du budget du ministère de la culture.

2. Un budget en sursis

À la lecture du projet annuel de performances pour 2010 de la mission « Action extérieure de l'État », les crédits d'intervention du programme 185 consacrés, hors subvention à l'AEFE, à la diplomatie publique d'influence s'établiront, en 2010, à **88 millions d'euros**, soit une diminution de - 4,8 % par rapport à leur niveau de 2009 (92 millions d'euros).

Dans le projet de loi de finances pour 2010, il est proposé de ventiler ces crédits d'intervention selon la répartition suivante :

- 32,6 millions seront consacrés à l'**animation du réseau de coopération culturelle et linguistique**, c'est-à-dire au fonctionnement des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des services culturels spécialisés de notre réseau diplomatique, à hauteur de 2,5 millions d'euros,

aux dotations pour opérations des établissements culturels à autonomie financière (EAF, instituts et centres culturels) et des centres pour les études en France (CEF), pour un montant de 16,6 millions d'euros, et au soutien aux actions de coopération menées par les opérateurs CulturesFrance (9,8 millions d'euros) et CampusFrance (0,4 million d'euros) et dans le cadre de la promotion des industries culturelles et de la modernisation du réseau culturel à l'étranger (3,3 millions d'euros) ;

- 20,6 millions d'euros seront consacrés à la **promotion de la langue et de la culture françaises et de la diversité linguistique et culturelle** ;

- 34,7 millions d'euros seront consacrés au renforcement des **échanges scientifiques, techniques et universitaires**.

Cette dégradation des moyens spécifiquement consacrés aux actions de coopération culturelle et linguistique intervient alors même qu'au titre des exercices budgétaires pour 2009 et 2010, une **rallonge exceptionnelle de 40 millions d'euros** (soit 20 millions d'euros par an) a été obtenue afin de soutenir les industries culturelles et audiovisuelles et de redynamiser notre réseau culturel à l'étranger. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, cette enveloppe devrait être ventilée de la façon suivante :

- 8,3 millions d'euros sur le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » ;

- 11,7 millions d'euros sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

Votre rapporteur pour avis tient ainsi à souligner que le versement de ce financement supplémentaire ne suffit pas à enrayer la tendance à la baisse des crédits de la coopération culturelle et linguistique, observée depuis 2005, dans la mesure où le versement de ce financement supplémentaire intervient, non pas par rapport au niveau de 2009, mais **par rapport à la diminution sensible que prévoyait initialement la loi de programmation triennale des finances publiques pour la période 2009-2011**.

En d'autres termes, cette rallonge budgétaire ne devrait permettre que de maintenir, tant bien que mal, à leur niveau de 2009 les crédits destinés à l'action culturelle extérieure, alors que la loi de programmation triennale prévoyait une forte baisse de ces crédits en 2009 et 2010.

Par ailleurs, la diminution des crédits affectés 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 - 4,4 % en 2009, et ce malgré l'abondement à ce programme d'une partie de la rallonge budgétaire évoquée précédemment.

À la lecture du projet annuel de performances pour 2010 de la mission « Aide publique au développement », les crédits affectés à la diplomatie d'influence au titre du programme 209 s'établissent en effet en

2010 à **162,6 millions d'euros**, contre 170,1 millions d'euros en 2009, et se décomposent de la façon suivante :

- 17,1 millions d'euros consacrés aux dotations des établissements culturels 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 ;
- 5,4 millions d'euros pour abonder les partenariats Hubert Curien dans le cadre de la politique de soutien aux échanges scientifiques et technologiques internationaux du ministère des affaires étrangères ;
- 46,1 millions d'euros de subventions et de prestations au service de la diplomatie d'influence.

Votre rapporteur pour avis souhaite appeler l'attention du Sénat sur la dégradation des moyens budgétaires consentis à deux instruments pourtant essentiels de notre diplomatie d'influence :

- les **Alliances françaises** voient leurs subventions chuter de **- 21 %** sur le programme 185 et de **- 24 %** sur le programme 209 ;
- les crédits consacrés aux **bourses** diminuent de **- 20 %** sur le programme 185 et de **- 10 %** sur le programme 209.

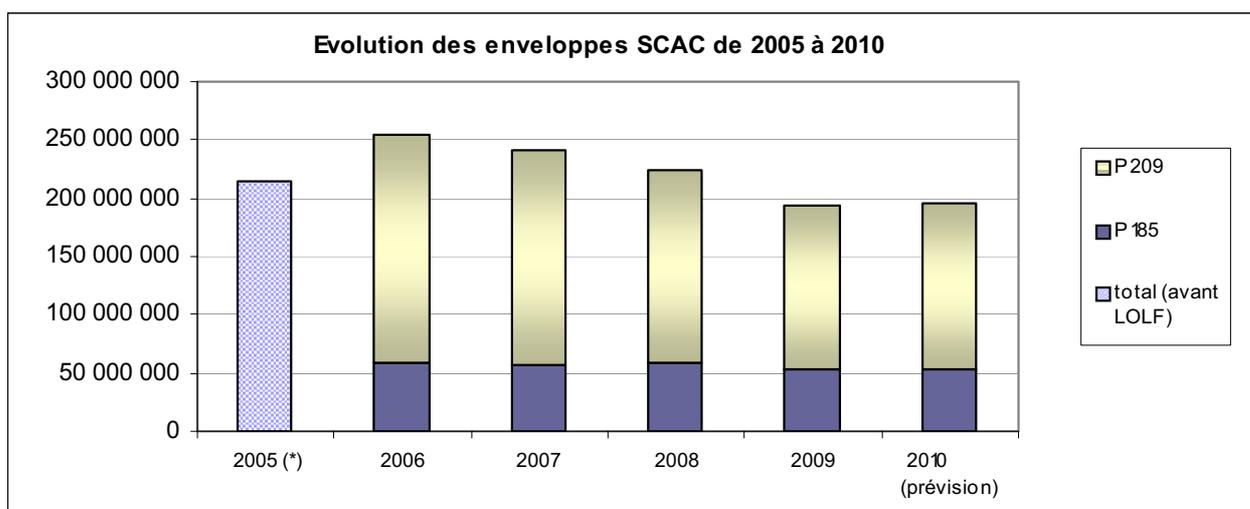
L'évolution observée des crédits spécifiquement consacrés au réseau culturel de la France à l'étranger est la suivante :

| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 (prévision) |
|---------------------------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------|
| Enveloppes des SCAC | Total (avant LOLF) | 214 199 387 | | | | | |
| | P185 | | 59 518 503 | 56 741 577 | 58 796 263 | 53 279 000 | 53 183 230 |
| | P209 | | 194 532 292 | 184 704 589 | 164 471 747 | 140 816 000 | 143 145 920 |
| Alliances françaises | Total (avant LOLF) | 10 169 952 | | | | | |
| | P185 | | 2 237 841 | 1 186 566 | 1 793 728 | 1 645 340 | 2 402 436 |
| | P209 | | 8 623 277 | 6 164 927 | 7 939 744 | 6 511 519 | 7 181 194 |
| Fonctionnement EAF culturels | Total (avant LOLF) | 42 006 375 | | | | | |
| | P185 | | 17 310 122 | 15 619 487 | 15 641 495 | 14 065 529 | 15 200 000 |
| | P209 | | 23 641 750 | 18 139 541 | 23 754 797 | 20 963 571 | 21 500 000 |
| Fonctionnement EAF de recherche | Total (avant LOLF) | 7 168 160 | | | | | |
| | P185 | | 1 549 350 | 1 293 942 | 1 733 389 | 1 273 750 | 1 400 000 |
| | P209 | | 5 562 665 | 4 426 398 | 4 040 988 | 4 914 098 | 4 500 000 |
| Dotations pour opérations | Total (avant LOLF) | 20 798 108 | | | | | |
| | P185 | | 6 701 652 | 4 277 088 | 5 140 497 | 4 751 615 | 6 221 058 |
| | P209 | | 14 871 105 | 6 456 593 | 11 732 601 | 13 436 249 | 17 106 613 |

Source : Programmation

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

Votre rapporteur pour avis observe ainsi que, malgré l'enveloppe supplémentaire de 20 millions d'euros en faveur de l'action culturelle extérieure, **la diminution des crédits des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades, sur la période de 2006 à 2010, s'établira à - 23 %**. Sur la même période, la baisse des subventions aux Alliances françaises s'élèvera à - 11 %, alors que les crédits affectés aux établissements culturels à autonomie financière (instituts et centres culturels) chuteront de - 4 %, étant entendu qu'ils avaient déjà décri de - 10 % de 2006 à 2008 avant l'ouverture de la rallonge budgétaire.



Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

B. LA RÉORGANISATION DU RÉSEAU CULTUREL

1. Un réseau exceptionnel qui fait l'objet d'une restructuration profonde

Le projet de loi de finances pour 2010 s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, adoptée l'an dernier et qui propose au Parlement une trajectoire financière pour l'ensemble des administrations publiques sur la période 2009-2011. Il tient compte des mesures de rationalisation décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Ainsi, il est prévu de supprimer **255 ETPT** (équivalents temps plein travaillé) au sein du ministère des affaires étrangères en 2010, au titre de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Or, ces suppressions de postes devraient porter principalement sur le **réseau diplomatique et consulaire**.

Elles s'inscrivent dans le cadre de la réorganisation du réseau diplomatique sur le principe de trois catégories d'ambassades :

- une trentaine d'ambassades à compétences élargies couvrant toute la gamme des fonctions de l'État à l'étranger ;

- une centaine d'ambassades à missions prioritaires devraient concentrer leurs activités sur un certain nombre d'objectifs précis définis selon les pays concernés ;

- une trentaine d'ambassades de présence diplomatique devraient assurer une voire deux missions (économique, politique, consulaire).

Cette réforme prévoit également une rationalisation du réseau consulaire qui devrait être profondément revu, avec une diminution du nombre et de la taille des consulats dans les pays de l'Union européenne et un renforcement dans les pays émergents.

Le réseau culturel de la France à l'étranger repose sur une très grande variété de services et de structures, parmi lesquels on distingue :

- ceux qui sont des services français et ne disposent donc pas d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État :

- **161 services de coopération et d'action culturelle (SCAC)**, dont 49 dans les pays de la zone OCDE (programme 185) et 112 dans les pays en développement (programme 209), chargés de la mise en œuvre de la coopération bilatérale avec les pays et institutions partenaires ;

- **135 établissements culturels dotés de l'autonomie financière (EAF culturels)**, dont 50 dans les pays de la zone OCDE et 85 dans les pays relevant du programme 209, financés pour partie par des dotations de fonctionnement et pour partie par des ressources propres (mécénat, cours de langue, etc.) que leur activité génère ;

- **27 centres de recherche dotés de l'autonomie financière (EAF de recherche)**, dont 8 dans les pays de la zone OCDE et 19 dans les pays relevant du programme 209, intervenant dans le secteur de la recherche en archéologie et en sciences sociales ;

- ceux qui ne sont pas des services français et qui disposent d'une personnalité juridique conférée par des statuts :

- soit de type associatif, ce qui est le cas du millier d'**Alliances françaises**, établissements de droit local dont les statuts sont reconnus par la fondation Alliance Française. Au total, **456 Alliances reçoivent une aide du ministère des affaires étrangères**, soit sous la forme d'une subvention, soit *via* la mise à disposition d'agents expatriés et de volontaires internationaux rémunérés sur le budget de l'État (ce qui concerne 61 Alliances au titre du programme 185 et 167 au titre du programme 209) ;

- soit par des accords bilatéraux, ce qui est le cas de **5 centres franco-nationaux** qui sont tous situés sur le continent africain (Guinée, Guinée Bissau, Niger, Namibie et Mozambique).

L'évolution de la structure du réseau culturel illustre **la montée en puissance des Alliances françaises comme vecteur privilégié de l'influence culturelle et linguistique de la France à l'étranger** : leur nombre a connu une croissance de 8 % sur la période de 2000 à 2009, alors que le nombre d'instituts et de centres culturels a, lui, diminué de près de 20 % sur la même période.

En effet, dans le cadre de la restructuration de son réseau, entrepris dès 1999 avec la fermeture ou la transformation des instituts et des centres culturels de taille modeste du réseau allemand (tels que ceux situés à Essen, Erfurt, Aix-la-Chapelle et Tübingen), le ministère des affaires étrangères a mené à partir de 2001 une politique supposée rationaliser le maillage des établissements culturels français dans l'ancienne Europe des 15 pour en redistribuer les moyens vers le réseau de certains pays émergents et favoriser le développement du réseau des Alliances françaises en Chine et en Russie.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis constate que, depuis 2001, la fermeture des centres culturels en Allemagne, mais aussi en Autriche, au Portugal et en Espagne a conduit à diminuer de plus de la moitié le nombre d'établissements culturels dans l'ancienne Europe des 15 (de 48 à 22).

En septembre 2008, le ministère des affaires étrangères a annoncé qu'il comptait poursuivre cette politique de rationalisation de notre dispositif d'influence culturelle et linguistique à l'étranger selon les deux axes majeurs suivants :

- il s'agit, d'une part, de mettre en application la recommandation de la révision générale des politiques publiques de **fusionner les services d'action culturelle et de coopération (SCAC) et les établissements culturels à autonomie financière en des établissements uniques dotés de la plus large autonomie**. Dans cette logique, les établissements de province en Allemagne ont, par exemple, été transformés en antennes de l'établissement situé à Berlin ;

- il s'agit, d'autre part, de rationaliser notre dispositif en procédant à une transformation de certains établissements selon des modèles économiques plus modernes. À titre d'exemple, l'Institut de Barcelone et le réseau en Italie ont reçu en 2009 un appui pour mettre en œuvre des mesures leur permettant de réduire leurs charges de fonctionnement tout en restant les opérateurs privilégiés de la politique d'influence de nos ambassades.

De plus, le ministère des affaires étrangères justifie la réduction du nombre de nos instituts et centres culturels en Europe au motif qu'elle contribue à la résorption des doublons institutionnels, principalement entre

Alliances françaises et établissements culturels, voire entre établissements eux-mêmes (comme c'est le cas au Luxembourg par exemple).

Au cours de sa réunion du 4 avril 2008, le Conseil de modernisation des politiques publiques a validé le principe de la **fusion des services de coopération et d'action culturelle et des instituts et centres culturels en un seul établissement par pays**. Une phase d'expérimentation, qui concerne treize postes, a ainsi été mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2009.

La fusion des SCAC et des EAF s'inspire d'un modèle déjà en œuvre dans le réseau sur un nombre limité de pays à travers les centres culturels et de coopération (CCC) qui regroupent les fonctions relevant des SCAC et celles relevant des EAF avec un budget unique dans le cadre de l'autonomie financière. C'est le cas notamment à Tunis, Mexico, Athènes, Sofia et au Caire.

LE BILAN DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA FUSION DES SCAC ET DES ÉTABLISSEMENTS CULTURELS À AUTONOMIE FINANCIÈRE

I – Bilan de l'expérimentation de la fusion

A – Mise en place des structures

a/ Dans les pays à réseau (Allemagne/Sénégal/Turquie) :

- Mise en place d'un établissement à autonomie financière unique par regroupement du principal pôle de ses annexes, situé dans la capitale du pays (Berlin/Dakar/Ankara) ;

- Extension des compétences de l'établissement à autonomie financière unique à l'ensemble des domaines de la coopération (par modification de l'arrêté du 30 avril 1999) ;

- Nomination du conseiller de coopération et d'action culturelle en tant que directeur/ordonnateur du nouvel établissement unique ;

- Dévolution de l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers à l'établissement unique ;

- Remise de l'ensemble des inventaires des différents établissements au directeur de l'établissement de rattachement.

b/ Dans les pays comptant un EAF (Inde, Mali, République démocratique du Congo, Slovaquie) :

- Extension des compétences de l'établissement à autonomie financière unique à l'ensemble des domaines de la coopération (par modification de l'arrêté du 30 avril 1999), sauf pour la Slovaquie qui disposait déjà de l'ensemble des compétences ;

- Nomination du conseiller de coopération et d'action culturelle en tant que directeur/ordonnateur du nouvel établissement unique ;

c/ Dans les pays fonctionnant en centre culturel et de coopération (Chine, Costa Rica, Mexique, Vietnam) :

- Aucune démarche particulière n'a dû être engagée, les établissements bénéficiant déjà des mesures mises en place pour les pays cités aux points a/ et b/.

d/ Dans les pays sans EAF (Biélorussie, Émirats arabes unis) :

- Compte tenu de l'incertitude pesant sur le statut des établissements à autonomie financière, il n'y a pas eu de demande de création de nouvel EAF.

B – Bilan fonctionnel

Après six mois d'expérimentation, un premier bilan, reposant sur des mesures en cours de mise en œuvre, peut être dressé. Ce bilan concerne essentiellement les pays à réseau. En effet, à ce stade, il n'y a pas eu de véritable évolution pour les autres pays de l'expérimentation.

a/ Périmètre et principes :

L'expérimentation s'effectue dans le cadre du décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération, celui-ci n'ayant pas été modifié. Le souhait initial de basculer dans les EAF les crédits de coopération culturelle (subventions, bourses, crédits du fonds de solidarité prioritaire) a donc été reporté.

De même, il a été convenu qu'aucune modification ne devait intervenir en matière de gestion des ressources humaines. Par contre, une étude sur les conséquences de la réforme en matière de gestion des ressources humaines a été conduite au printemps (créations, transformations, suppressions d'emplois, économies, etc.).

Enfin, il conviendra d'établir une doctrine en matière de transferts de charges entre structures (charges de fonctionnement, dépenses informatiques, etc.).

b/ Bilan :

- Un meilleur pilotage budgétaire :

L'EAF unique est un outil de pilotage budgétaire qui permet de connaître à tout moment la situation des dépenses et des recettes de l'ensemble du réseau d'un pays. Il permet également une mutualisation des risques financiers et des fonds de réserves, des moyens (logiciels de gestion des cours par exemple), de la gestion des biens et de la commande.

- Un meilleur pilotage de la gestion des personnels :

À terme, l'EAF unique doit conduire à l'harmonisation des contrats des recrutés locaux (grilles de rémunérations, droits et obligations, contrats-types). Il doit également conduire à la centralisation de la gestion du recrutement local et à une allocation des moyens en personnels entre établissements beaucoup plus réactive.

- Un meilleur pilotage de l'activité :

La mise en place d'un site Internet unique, d'une charte graphique unique, l'organisation d'opérations à l'échelle nationale seront autant de facteurs renforçant la présence et l'image de la France.

La généralisation de ces fusions, si elle est entérinée, produira des économies sur les personnels et sur les moyens de fonctionnement, mais leur quantification reste à ce stade théorique.

II – Perspectives

Les modalités d'extension et de généralisation de l'expérimentation sont actuellement à l'étude. Elles sont liées à la nature et aux modalités de la relation entre le réseau et la future agence culturelle.

À l'occasion de l'examen des crédits de l'action culturelle extérieure inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur pour avis avait déjà insisté sur le fait que la réduction du nombre de nos établissements culturels ne saurait constituer en soi-même une politique et qu'il était indispensable de fixer des **objectifs géostratégiques clairs à l'appui de notre politique de rééquilibrage géographique du réseau culturel**.

À cette exigence, les services du ministère des affaires étrangères ont répondu en indiquant les priorités stratégiques qui ont été assignées à notre réseau culturel à l'étranger en fonction des différentes zones géographiques :

- en Afrique Subsaharienne, au Maghreb, et plus largement dans la zone de solidarité prioritaire, les centres culturels constituent des prolongements indispensables de notre **politique de coopération et de développement**. Lieux de formation et de diffusion des artistes locaux et régionaux, mais aussi espaces de découverte de la culture française contemporaine pour le public local, les centres sont souvent le principal équipement culturel des villes où ils sont implantés. Ils servent de support aux politiques mises en œuvre à partir du fonds de solidarité prioritaire en matière de formation en français, de lecture publique et de développement culturel ;

- dans les grands pays émergents ou en transition, en Afrique, en Asie et en Amérique Latine, la culture française, appréciée par une élite, demeure finalement mal connue, au moins dans ses expressions contemporaines. Le rôle des centres culturels et des Alliances françaises, au-delà du nécessaire enseignement du français dans des pays où notre langue est relativement peu présente dans le système scolaire, s'impose pour assurer une médiation auprès des institutions locales et pour moderniser l'image de notre culture, de notre économie et de notre société ;

- dans l'Union européenne et surtout en Europe occidentale, la densité du réseau des centres et instituts culturels s'ajoutant à la relative fluidité des échanges culturels amène à moderniser leurs missions, dans le cadre d'une stratégie d'influence s'adressant à des **publics ciblés** (hauts fonctionnaires, étudiants, intellectuels, artistes, etc.), en se concentrant sur l'enseignement du français de spécialité, la promotion des études en France et du débat d'idées, le soutien à nos industries culturelles et la diffusion de la création culturelle française, en partenariat avec les institutions culturelles locales.

2. La situation des personnels culturels en poste à l'étranger

Le réseau culturel français à l'étranger se caractérise par la **très grande variété de statuts** de ses agents.

- Les SCAC disposent de **personnels expatriés**, majoritairement des agents de catégorie A détachés d'autres administrations ou non titulaires dans les secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les SCAC emploient par ailleurs des **agents recrutés localement**, généralement affectés à des tâches administratives.

- Les établissements culturels à autonomie financière disposent principalement de deux types de personnels :

- des **personnels expatriés**, majoritairement non titulaires du ministère des affaires étrangères, assurent des fonctions de directeur, de comptable, et participent aux activités linguistiques et culturelles de l'établissement ; ils consomment le plafond d'emploi du ministère ;

- des **personnels de recrutement local**, pour une grande part en charge de la gestion et de la mise en œuvre des cours de langues, activité génératrice de ressources pour ces établissements. À compter de l'exercice 2010, ces personnels de droit local employés sous contrat à durée indéterminée sont intégrés dans un plafond d'emplois spécifique.

- Au sein du réseau des Alliances françaises liées au ministère des affaires étrangères par une convention, ce dernier affecte des agents expatriés : en 2009, 81 agents expatriés (56 contractuels et 25 volontaires internationaux) ont été mis à disposition de ces structures pour en assurer la direction et/ou dispenser des cours de français et encadrer des activités culturelles.

Ainsi, au 31 mai 2009, **l'ensemble des établissements culturels français à l'étranger comptaient 556 agents expatriés et 210 volontaires internationaux** : 223 expatriés et 89 volontaires internationaux étaient en poste dans les Alliances, et on comptait 380 expatriés et 139 volontaires internationaux dans les instituts et centres culturels.

Les SCAC et les EAF s'appuient traditionnellement, de façon significative, sur des recrutés locaux qui, jusqu'ici, ne figuraient pas au sein des effectifs de l'État, bien que juridiquement employés par celui-ci.

A l'initiative du Sénat, dans la loi de finances pour 2009, un plafond des autorisations d'emplois des EAF culturels et de recherche sera mis en œuvre dès le mois de janvier 2010 visant à une meilleure maîtrise et à un pilotage plus précis de l'emploi public sur un périmètre élargi. Ce plafond couvre l'ensemble des emplois des agents de droit local correspondant à un contrat de travail à durée indéterminée (CDI). Ce plafond a été fixé, dans le projet de loi de finances pour 2010, à **1 044 emplois sur le programme 185** et à **2 356 emplois sur le programme 209**.

Les agents de droit local recrutés sur d'autres types de contrat que le CDI, c'est-à-dire sur des contrats à durée déterminée (CDD), ne seront pas intégrés à ce plafond. Cette catégorie de personnel dont le recrutement et le suivi de carrière sont sous l'entier contrôle des services centraux du ministère des affaires étrangères représente :

- sur le programme 185 : 792 agents pour les EAF culturels et 5 agents pour les EAF de recherche ;

- sur le programme 209 : 1 877 agents pour les EAF culturels et 93 agents pour les EAF de recherche.

Au total, ce sont donc 6 167 agents de droit local qui participeront au fonctionnement de nos établissements culturels et de recherche à l'étranger et dont la gestion des carrières continue d'incomber exclusivement aux services centraux du ministère des affaires étrangères. Il convient, à ce titre, de préciser que l'ensemble des emplois de droit local des EAF, qu'ils soient ou non sous plafond, c'est-à-dire sous la forme d'un CDI ou d'un CDD, sont soumis à **autorisation préalable du ministère des affaires étrangères en ce qui concerne les recrutements ou les remplacements.**

Plus du quart des emplois de recrutés locaux que compte notre réseau diplomatique et consulaire sont occupés par des Français, principalement du fait de leur maîtrise de la langue française ou en raison d'exigences de confidentialité et de sécurité accrues.

Le ministère des affaires étrangères note cependant que le recours au recrutement local ne constitue pas systématiquement la panacée en matière de gestion des ressources humaines ou budgétaires, pour trois raisons principales :

- l'instruction qu'a reçue le ministère des affaires étrangères dans les années 1990, pour des raisons d'économies budgétaires, de recruter largement des personnels locaux pour remplacer des agents titulaires expatriés s'avère génératrice de tensions, dans la mesure où elle fait coexister un personnel diplomatique mobile et des effectifs de recrutement local moins perméables aux changements. Le ministère cherche désormais à garantir, au cas par cas, un équilibre plus juste entre les emplois expatriés et les emplois de recrutement local ;

- dans certains pays de l'OCDE, le remplacement d'emplois de titulaires par des emplois de recrutement local n'entraîne pas d'économies substantielles, compte tenu des niveaux de salaires pratiqués sur le marché local et des dispositions très favorables du droit du travail pour les recrutés locaux ;

- le statut du recrutement local n'est enfin pas toujours adapté aux impératifs de sécurité et de confidentialité nécessaires au bon fonctionnement des missions diplomatiques.

C. UN PROJET MOBILISATEUR : LA CRÉATION D'UNE AGENCE CHARGÉE DE L'INFLUENCE CULTURELLE ET LINGUISTIQUE DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER

La réforme de notre dispositif d'influence culturelle et linguistique à l'étranger a fait l'objet de nombreuses réflexions auxquelles le Sénat a pris une part significative.

Nos collègues les présidents Jacques Legendre et Josselin de Rohan ont publié, en juin 2009, un rapport d'information commun à leurs deux commissions formulant une série de propositions en faveur de la relance de

notre action culturelle extérieure. Ce rapport est venu alimenter la réflexion de la mission de préfiguration de la future agence culturelle, dont la création a été annoncée par le ministre des affaires étrangères et européennes le 25 mars 2009. Les conclusions de cette mission ont conduit le Gouvernement à adopter, en conseil des ministres le 22 juillet 2009, un **projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État**, déposé en première lecture au Sénat¹.

Ce projet de loi s'inscrit dans un processus de réforme de notre action culturelle extérieure dont les axes ont été dessinés à partir des recommandations de la **révision générale des politiques publiques**. Afin que la diplomatie culturelle française passe d'une logique de rayonnement à une logique d'influence, le conseil de modernisation des politiques publiques, dans une recommandation en date du 11 juin 2008, a préconisé, en effet, le **regroupement de l'ensemble des dimensions de l'influence culturelle et intellectuelle à l'étranger au sein de trois opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), CulturesFrance et un nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale**.

1. Redonner un sens et des moyens à l'action culturelle extérieure

CulturesFrance est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, issue de la fusion en date du 22 juin 2006 de l'Association française d'action artistique (AFAA) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), créées respectivement en 1922 et 1946.

Placée sous la tutelle des ministères des affaires étrangères et de la culture, l'association CulturesFrance, en liaison avec les institutions culturelles françaises et le réseau culturel français à l'étranger, exerce une mission d'opérateur au service des échanges culturels internationaux et de l'aide au développement culturel.

Elle est notamment chargée de :

- la promotion à l'étranger de la création contemporaine française dans les domaines des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture, du patrimoine, du cinéma patrimonial et documentaire, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle ;

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

- la conception, la production et la diffusion de produits culturels adaptés aux publics étrangers ;

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

- la mise en œuvre de projets dans le cadre des programmes communautaires ;

¹ *Projet de loi n° 582 rectifié (2008-2009)*

- la mobilisation de nouveaux partenaires financiers (collectivités territoriales, fondations et grands mécènes).

En outre, CulturesFrance a vu son périmètre élargi en 2009 avec le transfert de compétences en matière de diffusion du cinéma et du documentaire français et de gestion du fonds d'Alembert, qui permet de cofinancer des projets pour la promotion de la pensée française et le programme d'aide à la publication. Ces compétences étaient auparavant assurées respectivement par la direction de l'audiovisuel extérieur et le bureau de l'écrit et des auteurs du ministère des affaires étrangères et européennes.

Dans le projet de loi de finances pour 2010, la subvention pour charges de service public de CulturesFrance, d'un montant total de 19 millions d'euros, se décompose de la façon suivante :

- une dotation de 9,7 millions d'euros au titre du programme 185 ;
- une dotation de 7,4 millions d'euros au titre du programme 209 ;
- une dotation de 1,9 million d'euros, versée par le ministère de la culture et de la communication, au titre de l'action « Action culturelle internationale » du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Un contrat d'objectifs et de moyens signé entre CulturesFrance et ses tutelles est entré en vigueur en mai 2007. Des objectifs de saine gestion et des objectifs opérationnels y sont introduits. Des indicateurs de performance précis et conçus pour être renseignés sans difficulté par CulturesFrance assortissent ce contrat.

Les commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat ont plaidé pour la mise en place d'une agence chargée de la coopération culturelle et linguistique, à partir de la transformation de l'association CulturesFrance en établissement public à caractère industriel et commercial, et placée sous la tutelle du ministre des affaires étrangères.

À la suite des critiques formulées par la Cour des comptes dans son audit de 2006 sur la gestion de CulturesFrance, **une proposition de loi, présentée par notre collègue Louis Duvernois, transformant cette association en établissement public à caractère industriel et commercial, a été adoptée à l'unanimité en première lecture par le Sénat**, le 13 février 2007. Cette formule juridique 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.

Le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État cherche à répondre à ce besoin d'évolution statutaire de CulturesFrance pour accompagner sa montée en puissance en tant qu'opérateur de l'État chargé des relations culturelles internationales et dont l'élargissement du périmètre d'action pourrait être envisagé progressivement.

Toutefois, un certain **nombre de questions** relatives au fonctionnement la future agence chargée de l'action culturelle extérieure **sont laissées en suspens par le projet de loi** dans sa version actuelle : sa tutelle ministérielle, son périmètre d'intervention et ses relations avec le réseau culturel, ses personnels et les ambassades.

2. La relance de notre diplomatie culturelle exige un projet ambitieux

Si votre rapporteur pour avis se félicite que le Gouvernement ait enfin engagé un processus de réforme de notre dispositif d'action culturelle à l'étranger, il estime que **celle-ci ne saurait se limiter à la seule rationalisation de nos opérateurs via leur transformation en établissements publics à caractère industriel et commercial.**

Le rapport d'information commun aux commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat, en date du 10 juin 2009, plaide pour un projet ambitieux et prévient contre toute réforme d'appoint qui ne se contenterait que de modifier le statut de CulturesFrance.

Votre rapporteur pour avis souhaite, ainsi, revenir sur un certain nombre d'exigences fondamentales au service d'une relance effective de notre dispositif d'influence culturelle et linguistique à l'étranger et pour lesquelles le rapport a formulé des propositions concrètes adoptées à l'unanimité des membres des deux commissions :

- la nécessaire **clarification du pilotage stratégique de notre diplomatie culturelle** suppose de placer la future agence culturelle sous la tutelle d'un ministère bien identifié, en l'occurrence le ministère des affaires étrangères. Le caractère transversal de notre politique culturelle extérieure doit nous conduire, en contrepartie, à assortir cette tutelle unique d'une **dynamique interministérielle effective**, en associant les ministères concernés au fonctionnement de cette agence, aussi bien au sein de son conseil d'administration qu'au sein d'un conseil d'orientation stratégique. À ce titre, votre rapporteur pour avis se réjouit que le ministère de la culture ait obtenu, à la suite d'arbitrages interministériels, un nombre de représentants égal à celui du ministère des affaires étrangères au sein du conseil d'administration du futur établissement public chargé de la coopération culturelle et linguistique ;

- chaque agence doit se voir attribuer un **périmètre d'intervention cohérent**, lui permettant de se concentrer sur son **cœur de métier**. Si l'exposé de leurs missions doit demeurer succinct dans la loi, le cas échéant en laissant au pouvoir réglementaire le soin de les décliner plus en détails au fur et à mesure de leur montée en puissance, il doit néanmoins permettre d'identifier aisément les cœurs de cible respectifs des trois opérateurs de notre influence culturelle et linguistique à l'étranger (AEFE, CulturesFrance et CampusFrance) afin de mieux envisager les éventuelles interactions et synergies entre eux ;

- le projet de réforme de notre action culturelle extérieure ne saurait faire l'impasse sur la **rénovation du lien entre les opérateurs et le réseau culturel et diplomatique de la France à l'étranger**. Si la réforme ne devait se réduire qu'à la simple transformation de nos agences en EPIC, sans pour autant leur donner la possibilité d'intervenir dans la mise en œuvre de notre politique culturelle extérieure au niveau des nos établissements culturels à l'étranger, elle conduirait à mettre en place des « coquilles vides » dépourvues de tout moyen réel d'action. C'est pourquoi le rapport d'information sénatorial précité a clairement plaidé pour le **rattachement concerté et progressif de notre réseau culturel à la future agence chargée de la coopération culturelle et linguistique**. Il convient naturellement de laisser s'achever la fusion des SCAC et des EAF culturels qui permettra d'assortir les services culturels de l'État d'un label unique conférant lisibilité et cohérence à notre présence culturelle à l'étranger. À terme, les futurs établissements culturels à autonomie financière fusionnés ont vocation à devenir les représentations locales de l'agence à l'étranger, en s'inspirant de l'expérience du transfert progressif du réseau commercial des missions économiques du ministère de l'économie à l'EPIC Ubifrance. **Un tel rattachement ne s'oppose pas à ce que l'autorité des ambassades sur notre réseau culturel soit clairement réaffirmée et consacrée** : un droit de regard de l'ambassadeur sur les affectations de personnels dans les établissements culturels à l'étranger (notamment des directeurs qui pourraient être les conseillers de coopération et d'action culturelle des ambassades) et sur leurs opérations (notamment *via* la présidence d'un comité d'orientation stratégique et de programmation placé auprès de chaque établissement) pourra être garanti ;

- la réforme a vocation à remobiliser le potentiel exceptionnel et le dynamisme de nos personnels culturels en poste à l'étranger. **Cette réforme doit être la leur**, elle requiert un projet mobilisateur qui leur permette de relancer sur le plan local leurs programmations culturelles avec le soutien appuyé de la future agence, en comptant notamment sur une meilleure gestion des carrières et des formations. La continuité des parcours professionnels, la spécialisation des carrières, le développement de passerelles entre administrations et entre les secteurs public et privé *via* une mobilité interne et externe renforcée doivent permettre à nos personnels culturels de **reprendre confiance dans leur vocation professionnelle**. Confier à la future agence la responsabilité de la **formation** et de la **gestion des parcours professionnels** de nos personnels culturels en poste à l'étranger constitue une condition nécessaire de la remobilisation de notre réseau.

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis considère que le **projet de loi déposé par le Gouvernement, dans sa version actuelle, ne répond pas encore pleinement aux exigences fondamentales approuvées à l'unanimité par les commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat**. Il espère, en conséquence, que son examen parlementaire permettra de le compléter pour réunir les conditions d'une réforme réussie.

II. LE RÉSEAU DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN MODÈLE EN PROFONDE MUTATION

A. UNE SOUPLESSE D'ORGANISATION DU RÉSEAU PROPICE À SON EXTENSION GÉOGRAPHIQUE

1. Un réseau souple et dynamique...

a) *La variété des statuts des établissements scolaires d'enseignement français à l'étranger*

Créée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est un **établissement public national à caractère administratif** placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération.

Pour faire partie du réseau scolaire français à l'étranger, un établissement doit avoir sollicité et obtenu une homologation de la part du ministère de l'éducation nationale français. Cette homologation n'est accordée que si les conditions établies par l'article 2 du décret n° 93-1084 du 9 septembre 1993 sont respectées, à savoir :

- l'ouverture de l'établissement aux enfants français résidant hors de France ;
- le respect des programmes applicables dans les établissements d'enseignement public français ;
- la préparation aux mêmes examens et diplômes qu'en France ;
- le contrôle du respect de ces critères par l'Inspection générale de l'éducation nationale.

Cette homologation peut être retirée à tout moment et peut également être limitée à une partie des niveaux de l'établissement.

Les établissements scolaires français à l'étranger, au nombre de 461 en 2009, sont répartis dans 135 pays entre trois catégories distinctes : simplement **homologués**, **conventionnés** et en **gestion directe**. L'an dernier, le réseau comptait 452 établissements.

Les établissements en gestion directe (dits EGD), au nombre de 77 en 2009, sont des services déconcentrés de l'AEFE.

Les établissements conventionnés, au nombre de 166 en 2009, sont des établissements gérés par des associations de droit privé français ou étranger qui ont passé avec l'Agence un accord portant notamment sur les conditions d'affectation et de rémunération des agents titulaires, sur l'attribution de subventions et sur les relations avec l'Agence.

Ces deux catégories d'établissements perçoivent des subventions versées par l'Agence, qui assure également la rémunération des personnels titulaires grâce, d'une part, à la subvention qui lui est allouée par l'État français, et d'autre part, aux remontées que les établissements effectuent d'une partie des droits de scolarité acquittés par les familles.

Les établissements simplement homologués (218 au total) n'ayant pas passé de convention avec l'Agence ne bénéficient pas d'aide directe. Ils sont néanmoins, lorsqu'ils le souhaitent, associés aux actions de formation continue organisées par l'Agence et bénéficient du conseil pédagogique des inspecteurs de l'éducation nationale détachés à l'étranger.

Par ailleurs, l'AEFE accompagne le développement du réseau en signant des accords de partenariat qui permettent un pilotage souple, diversifié et au plus proche de la situation particulière des établissements. Ce statut intermédiaire entre l'homologation et le conventionnement a concerné, en 2009, six établissements.

La tutelle qu'exercent les ambassades est, elle aussi, fonction de la nature de l'établissement. Les postes sont étroitement associés par l'Agence aux décisions concernant les établissements en gestion directe. S'agissant des établissements conventionnés, l'ambassadeur et/ou son conseiller de coopération et d'action culturelle sont membres de droit de leurs conseils de gestion.

Par ailleurs, dans le cadre des procédures de renouvellement de l'homologation de l'ensemble des établissements, qui interviennent tous les ans, le poste diplomatique est appelé à se prononcer sur l'établissement demandeur. Les inspections régulièrement diligentées par le ministère des affaires étrangères et européennes peuvent porter sur l'ensemble des établissements y compris les homologués, dans la mesure où ils bénéficient généralement de fonds publics français, au titre des bourses scolaires attribuées aux enfants français résidant à l'étranger.

LES ÉTABLISSEMENTS DU RÉSEAU DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

| | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 |
|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| En gestion directe | 70 | 74 | 73 | 73 | 73 | 74 | 77 |
| Conventionnés | 195 | 195 | 188 | 184 | 178 | 172 | 166 |
| Total | 265 | 269 | 261 | 257 | 251 | 246 | 243 |

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

LE DYNAMISME EXCEPTIONNEL DU RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT DE LA MISSION LAÏQUE FRANÇAISE

Créée à Paris en 1902, la Mission laïque française (MLF) est une association régie par la loi 1^{er} juillet 1901, reconnue d'utilité publique depuis 1907. Partenaire des ministères de l'éducation nationale et des affaires étrangères, elle a pour objectif, dans l'article I de ses statuts, « *de diffuser à travers le monde la langue et la culture françaises par un enseignement de qualité, respectueux de la liberté de conscience et de la diversité culturelle* ».

Les établissements de la MLF sont des **établissements scolaires privés relevant du droit local en vigueur** dans les pays où ils sont implantés. Leurs ressources proviennent principalement des droits d'écolage et des postes attribués par la France, *via* l'AEFE pour ceux qui sont conventionnés avec elle. Ils sont dotés d'un conseil d'établissement qui traite des questions pédagogiques et administratives. Leurs budgets agglomérés au budget général de la MLF, sont votés chaque année, au cours de l'assemblée générale de décembre dans laquelle siègent notamment les représentants de l'AEFE et de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères.

À la rentrée de septembre 2009, 14 écoles nouvelles ont été ouvertes dont une reprise en charge par la MLF à la suite d'un dé-conventionnement par l'AEFE. Le réseau de la MLF comptait ainsi, en septembre 2009, 109 établissements dans une quarantaine de pays.

En 2008-2009, la MLF scolarise **40 000 élèves** (dont **83 % ne sont pas français**), dans 95 établissements (écoles, collèges, lycées) de différents statuts :

- 23 établissements en pleine responsabilité (EPR), ne recevant aucune subvention de l'État ; l'ensemble des responsabilités afférentes à la vie de l'établissement scolaire est pleinement assumé par la MLF ;

- 11 établissements conventionnés : gérés par la MLF, ils reçoivent de l'AEFE ou de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, une dotation en postes de personnels expatriés et/ou résidents ;

- 31 écoles d'entreprise, écoles « sur mesure » créées en partenariat avec des entreprises françaises ou étrangères qui scolarisent les enfants de leurs personnels expatriés ;

- 7 établissements adhérents dont la MLF se voit confier par l'organisme gestionnaire la responsabilité pédagogique et administrative ;

- 15 établissements affiliés dont les organismes de gestion (associations de parents, institutions, *boards*, etc.) assument la responsabilité juridique, financière, administrative et pédagogique et bénéficient de l'ingénierie de la MLF (soutien et suivi du dossier d'homologation française, aide au recrutement des personnels, etc.) ;

- 8 établissements associés qui délèguent partiellement leur responsabilité pédagogique. Dans ce cadre, la MLF propose des prestations de base qui se déclinent en trois axes principaux : intégration au réseau des établissements de la MLF, conseil et aide divers dans le domaine pédagogique, aide au recrutement de personnels titulaires français. Des prestations spécifiques peuvent être fournies en complément.

Dans tous ces cas de figure, le **multilinguisme** et le **multiculturalisme** font l'objet d'une constante réflexion pédagogique. Les enjeux de l'enseignement public français pris en compte dans tous les établissements sont éclairés par la situation singulière de chaque pays d'accueil.

Tous les établissements du réseau de la MLF sont **homologués** (ou en voie d'homologation, pour les plus récents d'entre eux) par le ministère de l'éducation nationale.

b) La variété des statuts des personnels des établissements scolaires français à l'étranger

Pour faire fonctionner les 243 établissements (77 EGD, 166 établissements conventionnés) de son réseau, l'AEFE emploie les catégories de personnels suivantes, en tant qu'expatriés ou résidents :

- des personnels d'inspection de l'éducation nationale ;
- des personnels de direction des établissements d'enseignement (proviseur, proviseur-adjoint, principal, principal-adjoint) ;
- des personnels administratifs, des ingénieurs, des techniciens, des ouvriers de service, sociaux et de santé, ainsi que des fonctionnaires assimilés des catégories A, B et C titulaires de la fonction publique française ;
- des personnels d'enseignement :
 - a) du premier degré : des instituteurs, des professeurs des écoles qui occupent des fonctions d'enseignement ou de direction d'école primaire ;
 - b) du second degré : des professeurs agrégés et certifiés, des adjoints d'enseignement, des professeurs d'éducation physique et sportive, des conseillers principaux d'éducation, des professeurs d'enseignement général de collège, des professeurs de lycées professionnels, des conseillers d'orientation, des psychologues chargés d'enseignement.

Dans ses prévisions budgétaires pour 2010, les effectifs de ces personnels français ou ressortissants de l'Espace économique européen que l'Agence devrait recruter et rémunérer s'élèveront à **6 387** : 1 166 expatriés, 5 085 résidents et 136 emplois temps plein affectés au siège de l'opérateur. Ces personnels constituent les **emplois temps plein sous plafond** de l'opérateur.

En sus de ces personnels, les établissements recrutent et rémunèrent des personnels contractuels de droit local, français ou étrangers, titulaires de diplômes français ou nationaux qui couvrent tout l'éventail des métiers présents au sein des établissements scolaires. Leurs effectifs sont évalués, dans les prévisions pour 2010 de l'Agence, à **3 850 agents recrutés de droit local qui ne sont pas inscrits dans le plafond d'emplois de l'opérateur**.

Enfin, les établissements conventionnés, qui sont juridiquement distincts de l'Agence, finançaient à la rentrée 2008-2009, sur leurs recettes propres, un total de **10 573 agents de droit local**, dont 6 838 personnels enseignants.

Il est à noter que depuis l'année 2009, l'AEFE met en œuvre, conformément à la décision du Premier ministre d'augmenter le taux d'autofinancement de l'Agence, le remplacement de postes d'expatriés par des postes de résidents, soit par fin de contrat de détachement, soit par non renouvellement du contrat de détachement sur un poste d'expatrié.

c) Un réseau qui continue d'être attractif et dynamique, malgré un contexte budgétaire particulièrement contraint

**NOMBRE D'ÉLÈVES DANS LES ÉTABLISSEMENTS EGD ET CONVENTIONNÉS
SELON LA NATIONALITÉ**

| | 2001/2002 | 2002/2003 | 2003/2004 | 2004/2005 | 2005/2006 | 2006/2007 | 2007/2008 | 2008/2009 |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Afrique | 58 634 | 59 033 | 58 915 | 59 488 | 57 145 | 58 423 | 59 491 | 62 428 |
| <i>évolution annuelle</i> | | <i>0,7 %</i> | <i>-0,2 %</i> | <i>1,0 %</i> | <i>-3,9 %</i> | <i>2,2 %</i> | <i>1,8 %</i> | <i>4,9 %</i> |
| Français | 27 803 | 28 067 | 27 845 | 28 255 | 27 421 | 28 498 | 29 369 | 30 935 |
| Nationaux | 22 516 | 22 781 | 23 071 | 23 092 | 22 151 | 22 266 | 22 366 | 23 482 |
| Étrangers tiers | 8 315 | 8 185 | 7 999 | 8 141 | 7 573 | 7 659 | 7 756 | 8 011 |
| | | | | | | | | |
| Amérique | 33 025 | 30 768 | 28 795 | 29 210 | 29 444 | 30 146 | 30 900 | 31 462 |
| <i>évolution annuelle</i> | | <i>-6,8 %</i> | <i>-6,4 %</i> | <i>1,4 %</i> | <i>0,8 %</i> | <i>2,4 %</i> | <i>2,5 %</i> | <i>1,8 %</i> |
| Français | 10 726 | 9 983 | 9 122 | 9 415 | 9 508 | 9 830 | 10 085 | 10 455 |
| Nationaux | 19 296 | 18 132 | 17 204 | 17 183 | 17 342 | 17 517 | 17 945 | 18 079 |
| Étrangers tiers | 3 003 | 2 653 | 2 469 | 2 612 | 2 594 | 2 799 | 2 870 | 2 928 |
| | | | | | | | | |
| Asie | 26 729 | 27 038 | 27 781 | 28 345 | 29 693 | 31 007 | 32 443 | 35 539 |
| <i>évolution annuelle</i> | | <i>1,2 %</i> | <i>2,7 %</i> | <i>2,0 %</i> | <i>4,8 %</i> | <i>4,4 %</i> | <i>4,6 %</i> | <i>9,5 %</i> |
| Français | 11 029 | 11 240 | 11 599 | 11 876 | 12 850 | 13 592 | 14 742 | 16 285 |
| Nationaux | 9 977 | 10 091 | 10 289 | 10 623 | 10 583 | 10 643 | 10 875 | 11 970 |
| Étrangers tiers | 5 723 | 5 707 | 5 893 | 5 846 | 6 260 | 6 772 | 6 826 | 7 284 |
| | | | | | | | | |
| Europe | 40 478 | 42 801 | 41 460 | 41 306 | 42 904 | 44 189 | 45 138 | 44 163 |
| <i>évolution annuelle</i> | | <i>5,7 %</i> | <i>-3,1 %</i> | <i>-0,4 %</i> | <i>3,9 %</i> | <i>3,0 %</i> | <i>2,1 %</i> | <i>-2,2 %</i> |
| Français | 19 039 | 20 546 | 20 085 | 20 928 | 22 019 | 23 543 | 24 444 | 24 546 |
| Nationaux | 16 939 | 17 344 | 16 722 | 15 822 | 16 252 | 16 031 | 16 113 | 15 427 |
| Étrangers tiers | 4 500 | 4 911 | 4 653 | 4 556 | 4 633 | 4 615 | 4 581 | 4 190 |
| | | | | | | | | |
| Ensemble | 158 866 | 159 640 | 156 951 | 158 349 | 159 186 | 163 765 | 167 972 | 173 592 |
| <i>évolution annuelle</i> | | <i>0,5 %</i> | <i>-1,7 %</i> | <i>0,9 %</i> | <i>0,5 %</i> | <i>2,9 %</i> | <i>2,6 %</i> | <i>3,3 %</i> |
| Français | 68 597 | 69 836 | 68 651 | 70 474 | 71 798 | 75 463 | 78 640 | 82 221 |
| Nationaux | 68 728 | 68 348 | 67 286 | 66 720 | 66 328 | 66 457 | 67 299 | 68 958 |
| Étrangers tiers | 21 541 | 21 456 | 21 014 | 21 155 | 21 060 | 21 845 | 22 033 | 22 413 |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

La forte augmentation des effectifs au cours de ces trois dernières années (+ 14 406 élèves) témoigne de **l'attractivité exceptionnelle du réseau** d'enseignement scolaire français à l'étranger.

Cette augmentation profite davantage aux élèves français avec 10 423 élèves supplémentaires. Les effectifs d'élèves étrangers continuent eux aussi de croître, mais dans des proportions moindres. La croissance des effectifs est forte en Asie et en Afrique. Elle est modérée en Amérique.

2. ... sans équivalent dans le monde

Le réseau scolaire français à l'étranger scolarise dans sa totalité **260 000 élèves**, dont **60 % d'élèves étrangers**. Le réseau de l'AEFE, comprenant les 243 établissements EGD et conventionnés, scolarise 173 000 élèves, dont 82 000 Français, soit 47 %, 69 000 élèves nationaux soit 40 %, et 22 000 étrangers tiers soit 13 %.

Depuis trois ans, les effectifs augmentent de près de 5 000 élèves à chaque rentrée scolaire. Cette augmentation témoigne de la forte attractivité du réseau scolaire français à l'étranger.

Par l'accueil et la formation de 89 000 élèves étrangers, l'AEFE s'affirme comme un acteur essentiel de la politique d'influence culturelle et linguistique de notre pays à l'étranger.

En 2008, 11 315 candidats se sont présentés aux épreuves du baccalauréat dans les établissements du réseau : plus du tiers des candidats est de nationalité française, plus de la moitié est de la nationalité du pays d'accueil et près de 12 % de nationalité tierce. Le taux de réussite au baccalauréat a atteint 94 % en 2009, soit 7 points de plus que celui des établissements en France. La proportion d'admis avec mention est de 63 % et 10 % des admis obtiennent une mention très bien.

Ces résultats illustrent l'**excellence de l'enseignement dispensé** dans le réseau scolaire français à l'étranger.

La procédure d'homologation des établissements scolaires français à l'étranger permet au réseau d'enseignement français de se distinguer d'autres réseaux concurrents, notamment celui **des établissements autonomes anglo-saxons qui, bien que présents dans de nombreux pays, n'assurent pas de formations standardisées ni un niveau garanti.**

3. Un plan de développement indispensable

Un « plan de développement de l'enseignement français à l'étranger », faisant suite à la tenue des États généraux de l'enseignement français à l'étranger le 2 octobre 2008, devrait être présenté au début de l'année 2010. Cette réflexion servira de base à l'élaboration du prochain plan d'orientation stratégique et du contrat d'objectifs et de performances de l'AEFE. Ces documents seront finalisés respectivement à la fin 2009 et au premier semestre 2010.

Selon les informations communiquées par le ministère des affaires étrangères, les effets d'éviction que laissait craindre la mise en œuvre de la mesure de prise en charge des frais de scolarité des élèves français sur l'inscription d'élèves étrangers n'ont pas été observés jusqu'ici.

Si le nombre d'élèves étrangers inscrits dans les établissements du réseau continue d'augmenter (1 200 nouvelles inscriptions d'élèves étrangers en 2007-2008 et 2 000 en 2008-2009 dans les seuls établissements en gestion directe et conventionnés), **voire rapporteur pour avis relève néanmoins que cette augmentation est moins forte que celle du nombre d'élèves français.** Ce phénomène résulte de l'effet conjugué de la priorité d'inscription accordée aux élèves de nationalité française et de la **saturation des capacités d'accueil** de certains établissements du réseau.

De plus, le réseau de l'AEFE devient de plus en plus fortement concurrencé par l'attractivité croissante d'autres réseaux d'enseignement tels que le réseau allemand ou encore **le réseau anglo-saxon qui procède désormais à la standardisation de ses enseignements.** Les perspectives des familles étrangères en matière d'éducation sont, en effet, sensiblement influencées par la tradition scolaire anglo-saxonne qui accorde une place significative à la qualité de l'environnement scolaire et aux activités extrascolaires. Or, le manque d'installations, notamment sportives, de certains établissements scolaires français à l'étranger, en particulier de ceux implantés dans des pays anglophones, dissuadent un certain nombre de familles étrangères d'inscrire leurs enfants dans le secondaire français (comme c'est de plus en plus le cas au Nigeria par exemple).

Dans ces conditions, le réseau d'enseignement français à l'étranger se trouve dans l'obligation de renforcer ses capacités d'accueil. Il ne saurait faire l'économie d'un plan de développement ambitieux, notamment dans son volet immobilier, afin de consolider ses **avantages compétitifs** (universalité, attractivité des frais de scolarité, niveaux de scolarité, standardisation des enseignements, etc.) par rapport aux réseaux concurrents.

Or, **l'AEFE ne dispose pas, à l'heure actuelle, des ressources suffisantes pour assumer, à elle seule, la charge liée au transfert de la totalité du patrimoine des établissements scolaires appartenant à l'État.** La note suivante permet d'éclairer l'ampleur des défis financiers posés à l'Agence par sa politique immobilière :

LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'AEFE

I. La compétence immobilière de l'Agence

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

II. La politique immobilière de l'Agence depuis 2005

La problématique immobilière repose sur les deux impératifs suivants :

a) **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 ;

b) **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'État, elle s'est vu 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'État. 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.

III. La nouvelle réglementation domaniale et ses incidences sur la politique immobilière de l'Agence

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'État 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 ministre des affaires étrangères 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'État) 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.

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**. À 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 de 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.**

IV. Les possibilités de financement

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'État. 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 (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.

B. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE PRÉOCCUPANTE

Sur les 508 millions d'euros du programme 185, environ **420 millions d'euros sont destinés à l'AEFE**, qui voit ses financements progresser de 3 millions d'euros par rapport à 2009, soit une augmentation de 10 millions d'euros par rapport à ce que prévoyait initialement la loi de programmation triennale pour la période 2009-2011. Le ministère des affaires étrangères a, en effet, sollicité une enveloppe supplémentaire de 10 millions d'euros afin de permettre à l'AEFE de financer les charges sociales patronales de ses personnels.

Malgré cette légère augmentation, **l'AEFE devrait connaître une situation budgétaire une nouvelle fois très délicate en 2010, avec un manque de financement évalué à 10 millions d'euros par rapport au projet de budget de l'Agence**. Cela tient notamment au poids des charges patronales des personnels, mais aussi à la forte hausse des frais de scolarité des établissements à l'étranger et au coût de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français voulue par le Président de la République. La situation du fonds de roulement de l'Agence, dont le montant correspond à un mois de fonctionnement, est préoccupante.

1. Le poids de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français

Le programme 151 « Français à l'étranger et action consulaire » de la mission « Action extérieure de l'État » voit en apparence ses crédits augmenter fortement en 2010, avec une hausse de 15,6 millions d'euros (+ 6 %), soit 14 millions d'euros (+ 5 %) hors rémunérations. Cette hausse de 15,6 millions d'euros est toutefois insuffisante pour financer le coût de la prise en charge progressive des frais de scolarité des élèves français des classes de lycées, qui devrait s'appliquer aux classes de seconde à la rentrée 2009-2010 et dont le coût supplémentaire est évalué à 20 millions d'euros pour 2010.

Même en prenant en compte cette compensation, le coût croissant de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français suscite de fortes inquiétudes. **Le manque de financement est, en effet, estimé entre 8 et 10 millions d'euros pour l'année 2010.**

En outre, les frais de scolarité des établissements ont littéralement « explosé » lors de la dernière rentrée scolaire, avec **une augmentation de l'ordre de 18 % en moyenne**, ce qui engendre mécaniquement un coût croissant pour l'État.

En l'absence d'encadrement de la prise en charge des frais de scolarité, par un système de plafonnement ou un moratoire, il faut craindre une diminution des financements des bourses sur critères sociaux destinés aux élèves des établissements français à l'étranger.

Le coût total de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français s'établit à ce jour à :

(en millions d'euros)

| Prise en charge <i>stricto sensu</i> (hors élèves boursiers dans une classe ouvrant droit à prise en charge) | | Prise en charge (boursiers scolarisés dans des classes ouvrant droit à prise en charge inclus) | |
|---|----------|--|----------|
| Période | Montant | Période | Montant |
| 2007/2008 | 4,46 M€ | 2007/2008 | 6,72 M€ |
| 2008 | 0,49 M€ | 2008 | 0,91 M€ |
| 2008/2009 | 13,02 M€ | 2008/2009 | 17,63 M€ |
| 2009 | 1,17 M€ | 2009 | 2,03 M€ |
| 2009/2010 (après première commission nationale des bourses) | 22,99 M€ | 2009/2010 (après première commission nationale des bourses) | 31,62 M€ |
| Total : 42,13 M€ | | Total : 58,91 M€ | |

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le Sénat avait voté un amendement prévoyant de plafonner, le montant des frais de scolarité pris en charge (qui varient fortement d'un pays à l'autre) selon le pays et les conditions de ressources des familles. Toutefois, ce plafonnement n'avait pas été retenu à la suite d'une seconde délibération.

Cependant, la disposition en vertu de laquelle **toute extension de la mesure au-delà de la seconde est conditionnée à la transmission d'une étude d'impact préalable au Parlement** avait été maintenue. En effet, la généralisation de la mesure de gratuité, si elle s'étendait jusqu'aux enfants du primaire, se serait achevée à l'horizon 2018, date à laquelle elle aurait produit l'ensemble de ses effets budgétaires pour atteindre quelques 730 millions d'euros.

Aussi, le moratoire sur l'extension du dispositif au-delà de la classe de seconde, défini par l'article 133 de la loi de finances pour l'année 2009, diminuera-t-il le coût potentiel de la mesure de gratuité à compter de l'exercice budgétaire 2010.

Le coût maximal de la prise en charge pour la classe de troisième avait été estimé à 9,80 millions d'euros pour l'exercice 2010 (sur toute l'année dans les pays du rythme sud et de septembre à décembre dans les pays du rythme nord) et à 25,50 millions d'euros pour l'exercice budgétaire 2011 (sur toute l'année dans tous les pays).

Toutefois, le ministère des affaires étrangères a indiqué qu'en matière de prise en charge, aucun plafonnement sur la base des revenus déclarés par les familles n'est actuellement à l'ordre du jour.

En revanche, seul un plafonnement des frais de scolarité couverts pour les élèves scolarisés dans des établissements homologués hors réseau de

l'AEFE sera mis en place à compter de la campagne 2010 (rythme sud) et de la campagne 2010/2011 (rythme nord).

Votre rapporteur pour avis estime, néanmoins, nécessaire de réexaminer la possibilité de plafonner le montant des frais de scolarité pris en charge, afin de générer des économies qui pourraient être réaffectées à notre politique de bourses.

Il se félicite de l'adoption par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale d'un amendement au projet de loi de finances pour 2010, à l'initiative de son rapporteur pour avis, M. François Rochebloine, visant à :

- diminuer les crédits de **10 millions d'euros**, sur l'action « Accès des élèves français au réseau AEFE » du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » (dotée de 106,2 millions d'euros pour 2010, en augmentation de plus de 20 millions d'euros par rapport à 2009) ;

- augmenter à due concurrence les crédits de l'AEFE, sur l'action « Service public d'enseignement à l'étranger » du programme « Rayonnement culturel et scientifique ». **Les auteurs de l'amendement souhaitent que l'augmentation de la dotation de l'AEFE soit consacrée à son programme immobilier.**

La diminution des crédits du programme 151 devrait ainsi être compensée par la **mise en œuvre immédiate, 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 au calcul des bourses ordinaires. Il n'est pas proposé de plafonner le montant des frais de scolarité ; les auteurs de l'amendement ont estimé, en effet, qu'il ne serait pas juste de priver d'une prise en charge totale les familles qui, sur critères de revenus, pouvaient y prétendre avant la mise en place de la mesure présidentielle.

2. La politique des bourses de l'AEFE

L'aide à la scolarité au bénéfice des enfants français résidant avec leur famille à l'étranger repose désormais sur deux dispositifs dont les crédits sont inscrits dans le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » : celui des **bourses scolaires** et celui de la **prise en charge par la collectivité nationale de la scolarité des lycéens**, mesure de gratuité mise en place à compter de la rentrée scolaire 2007 pour les élèves de terminale, étendue aux élèves de première à la rentrée 2008, et aux élèves de seconde à la rentrée 2009.

Le montant de la dotation au titre de l'aide à la scolarité (bourses scolaires et prise en charge) s'élevait, en 2009, à **86,10 millions d'euros** (hors mise en réserve pour régulation budgétaire). Elle devrait s'établir à

106,2 millions d'euros pour l'exercice 2010 et à 126,9 millions d'euros pour l'exercice 2011.

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).

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 la réunion de la première commission nationale des bourses), 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 %). À 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 113 millions d'euros, alors que la dotation fixée à ce jour s'élève à 106,2 millions d'euros. Dans ce contexte, considérant par ailleurs les contraintes budgétaires qui pèsent actuellement sur les finances publiques, l'augmentation particulièrement soutenue des frais de scolarité, l'accroissement du nombre de demandes de bourses présentées dans un contexte de crise internationale, des parités entre monnaies moins favorables à l'euro, **l'Agence a indiqué à votre rapporteur que des mesures de régulation visant à contenir la dépense des campagnes à venir paraissent inévitables.**

Est ainsi envisagée par l'AEFE, en matière d'aide à la scolarité, la mise en œuvre à court terme des dispositions suivantes :

- un plafonnement des droits de scolarité pris en charge pour les établissements privés homologués ;
- s'agissant du barème : un gel des revenus minima et un relèvement du coefficient K ;
- une rigueur renforcée dans l'attribution des bourses parascolaires ;
- la non prise en compte dans le calcul des droits à bourses scolaires des frais de scolarité pris en charge par ailleurs pour les familles concernées par les deux dispositifs ;
- un respect strict du calendrier de dépôt des dossiers tant en matière de bourses scolaires que de prise en charge.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'AIDE À LA SCOLARITÉ
ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICAIRES**

| Année | Crédits | Évolution / exercice précédent | Année scolaire | Nombre de boursiers |
|-------|---|--------------------------------------|---|--|
| 1998 | 30,03 M€ | + 4,1 % | 97/98 (rythme nord) et 1998 (rythme sud) | 17 393 |
| 1999 | 33,08 M€ | + 10,2 % | 98/99 (rythme nord) et 99 (rythme sud) | 17 614 |
| 2000 | 35,37 M€ | + 6,9 % | 99/2000 (rythme nord) et 2000 (rythme sud) | 16 510 |
| 2001 | 37,11 M€ | + 4,9 % | 2000/2001 (rythme nord) et 2001 (rythme sud) | 17 722 |
| 2002 | 38,11 M€ | + 2,7 % | 2001/2002 (rythme nord et 2002 (rythme sud) | 18 562 |
| 2003 | 39,57 M € | + 3,8 % | 2002/2003 (rythme nord) et 2003 (rythme sud) | 19 313 |
| 2004 | 40,71 M€ | + 2,9 % | 2003/2004 (rythme nord et 2004 (rythme sud) | 19 507 |
| 2005 | 41,00 M€ | + 0,7 % | 2004/2005 (rythme nord et 2005 (rythme sud) | 19 848 |
| 2006 | 45,94 M€ (prélèvement de 3,58 M€ sur fonds de roulement de l'AEFE inclus) | + 12,05 % | 2005/2006 (rythme nord) et 2006 (rythme sud) | 19 587 |
| 2007 | 53,76 M€ (dont 5 M€ au titre de la prise en charge et après un prélèvement sur fond de roulement de l'AEFE de 1,8 M€) | + 17,02 % | 2006/2007 (rythme nord) et 2007 (rythme sud) | 19 751 |
| 2008 | 66,96 M€ (dont 20 M€ au titre de la prise en charge) | + 24,55 % | 2007/2008 (rythme nord) et 2008 (rythme sud) | 21 959 (dont 2 344 pris en charge) |
| 2009* | 86,10 M€ (dont 40 M€ au titre de la prise en charge) | + 28,58 % | 2008/2009 (rythme nord) et 2009 (rythme sud) | 25 387 (dont 5 522 pris en charge) |

* Chiffres provisoires après la première commission nationale des bourses.

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

**3. Le poids de la prise en charge des cotisations sociales
patronales des personnels de l'AEFE**

Depuis le 1^{er} janvier 2009, l'AEFE a dû intégrer à sa gestion la prise en charge au titre de la pension civile des personnels civils de l'État. Au titre de la compensation de cette prise en charge, **120 millions d'euros** ont été intégrés en base dans la subvention allouée à l'Agence au titre du programme 185.

Le contexte prospectif au titre de la pension civile dans le cadre de la préparation du budget 2009 de l'Agence peut être résumé par le tableau ci-après :

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---------------|----------------|----------------|
| Coût de la pension civile estimé en vue du PLF 2009 au printemps 2008 <i>(en millions d'euros)</i> | 126,5 | 143 | 153,02 |
| Montant de la compensation basé au PLF 2009 dans la subvention du programme 185 <i>(en millions d'euros)</i> | 120 | 120 | 120 |
| Écart en valeur <i>(en millions d'euros)</i> | 6,5 | 23 | 33,02 |
| Écart en % | 5,14 % | 18,18 % | 26,10 % |

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Ce montant de 120 millions destiné à compenser le transfert de la charge de pension civile est caractérisé par sa fixité dans le temps comme par sa sous-évaluation au regard des charges réelles liées à la pension civile.

En effet, dès l'année de mise en œuvre de la réforme en 2009, le coût réel des pensions civiles s'est avéré supérieur à la base de 120 millions d'euros ; aussi, et ce notamment afin de couvrir ses besoins de financement liés au surcoût de la pension civile, **l'AEFE a accentué son autofinancement notamment à travers la mesure de contribution sur les frais de scolarité**, qui pour partie doit venir financer ce surcoût.

Cette mesure, en tiers d'année pour 2009, doit produire 10 millions d'euros de recettes, 30 millions d'euros de recettes à compter de 2010 en année pleine. Si elle peut financer pour partie les surcoûts non compensés de pension civile, elle est destinée également à alimenter la programmation immobilière de l'Agence et les charges générales du réseau, elles-mêmes très consommatrices de crédits.

Entre temps, et ce dans le cadre du projet de loi de finances 2010, deux événements sont intervenus : une baisse du taux pour 2010 à 62,47 % au lieu des 66,33 % initialement prévus dans la lettre d'autorisation de dépenses du Premier ministre pour le budget triennal 2009-2011, un abondement de 10 millions d'euros en base affecté à l'AEFE. Si ces deux événements laissent envisager une contribution en 2010 moins importante que prévue, la question de la non-compensation intégrale de la charge demeure entière.

En effet, l'actualisation de la masse salariale prévisionnelle pour 2011, évaluée avec le taux de pensions civiles de 71,24 % (taux annoncé dans la lettre du Premier ministre, et à défaut le seul sur lequel l'AEFE puisse valablement tracer une perspective budgétaire), laisse apparaître un coût pour 2011 de 158,9 millions d'euros pour les pensions civiles. Cependant, il est possible que l'augmentation plus faible qu'initialement énoncée du taux de contribution pour pensions civiles se reproduise en 2011 ; c'est pourquoi des

scénarios fondés sur un taux inférieur à celui initialement énoncé pour 2011 peuvent être élaborés, et ce en l'absence de certitudes sur le futur taux 2011.

Le montant de la contribution pour pensions civiles prévu au budget 2010 s'élève à 134,6 millions d'euros. Celui-ci est inférieur aux prévisions du plan triennal pour deux raisons :

- le taux retenu de 62,47 % au lieu de 66,33 % ;
- la sous-consommation des emplois en raison du contexte de crise.

La perspective 2011 dépend de l'assiette et du taux retenus.

En considérant une augmentation du traitement indiciaire en 2011 de 1 % (hausse du point et promotions) et des effectifs sur 2011 stables (référence rentrée 2010) :

| Catégorie | Traitement | Effectifs | Assiette de pensions civiles |
|--------------------|------------|-----------|------------------------------|
| Siège (titulaires) | 34 015 € | 104 | 3 537 560 € |
| Résidents | 32 367 € | 5 430 | 175 752 810 € |
| Expatriés | 37 857 € | 1 156 | 43 783 500 € |

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Le montant de l'assiette s'élèverait ainsi à 223 millions d'euros.

S'agissant des scénarios de taux :

| Scénario | Taux | Montant | Variation 2010/2011 |
|------------------------|---------|----------|---------------------|
| Triennal | 71,24 % | 158,9 M€ | 24,3 M€ |
| Moyen | 66,84 % | 149,2 M€ | 14,6 M€ |
| Augmentation 2009/2010 | 64,5 % | 143,9 M€ | 9,3 M€ |

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

En retenant le taux prévu pour le budget triennal (71,24 %) dans la lettre du Premier ministre, **le coût de pension civile serait pour l'agence de 158,9 millions d'euros.**

Si on tient compte de la tendance constatée et en retenant un taux égal à la moyenne entre le taux initialement prévu et le taux actuel (66,84 %), le coût s'élèverait à **149,2 millions d'euros.**

Si on répercute en 2011 l'augmentation 2009/2010, on retient un taux de 64,5 % qui induit un coût de 143,9 millions d'euros.

Toutes ces enveloppes sont supérieures à l'enveloppe initiale de la compensation (120 millions d'euros) et, en l'absence d'un effort supplémentaire de l'État, demandent au réseau des établissements français une progression forte de l'autofinancement et de l'effort de financement des familles.

Afin de financer les charges non compensées par l'État, l'AEFE a été conduite à s'appuyer encore plus sur les frais de scolarité supportés par les familles, notamment par le biais du prélèvement d'une contribution de 6 % sur l'assiette des frais de scolarité perçus par les établissements.

Votre rapporteur pour avis souligne le danger que représente une telle mesure pour la compétitivité du réseau de l'Agence, dans la mesure où elle tend à produire un **effet d'éviction sur les inscriptions d'élèves étrangers** dont les familles sont appelées à supporter l'intégralité de leur frais de scolarité.

La mise en place de la mesure de contribution assise sur l'assiette des frais de scolarité en 2009 explique ainsi l'augmentation de la part des ressources des établissements au sein des ressources de l'AEFE, dans le cadre de sa politique d'accroissement de l'autofinancement.

En 2009, le taux d'autofinancement du réseau s'élève à 52 %. Ce taux est en baisse en optique à compter de 2009 en raison de l'intégration de pensions civiles dans le budget de l'agence au premier janvier 2009. En effet, le montant des pensions civiles, supérieur à 120 millions d'euros, génère mécaniquement une baisse du taux par rapport à 2008.

III. LA PROMOTION DES ÉCHANGES ÉDUCATIFS, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

La France attire deux fois moins d'étudiants européens que l'Allemagne, et trois fois moins que le Royaume-Uni. Il importe donc pour notre pays, dans le contexte d'une **économie du savoir mondialisée et compétitive**, de développer une **politique d'attractivité en direction des élites étrangères** qui permette de rééquilibrer en notre faveur le flux mondial d'échanges éducatifs, scientifiques et techniques.

A. L'ÉTAT DES LIEUX DE L'ATTRACTIVITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS

1. Une perte de vitesse maîtrisée mais non totalement résorbée

D'après les chiffres communiqués par le ministère des affaires étrangères, 216 362 étudiants étrangers étaient inscrits à l'université en France pour l'année scolaire 2008-2009, au sein des établissements appartenant au système d'information SISE¹, contre 212 932 en 2007-2008 (soit une augmentation de + 1,61 % en un an, et 141 700 en 2000-2001 (soit une augmentation de + 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 représentaient 17,5 %, soit une proportion analogue à celle enregistrée 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, etc.), 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 population étudiante étrangère représente désormais 11,9 % (contre 11,7 % l'année précédente) des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur français.**

L'évolution des effectifs d'étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises entre 2003-2004 et 2008-2009 est de 7,8 % avec la plus forte progression pour les étudiants venus d'Asie et d'Océanie (54,4 %), suivis par ceux des Amériques (29,1 %), du Proche et Moyen-Orient (14,1 %) puis d'Europe (2 %). Le nombre d'étudiants venus d'Afrique a diminué de 3,1 % (ceux venus du Maghreb ayant diminué de 11,3 %). On constate cette année

¹ La collecte et l'édition de ces données sont de la responsabilité du ministère de l'éducation nationale. Le système SISE comprend les 83 universités publiques françaises, les trois instituts nationaux polytechniques, les trois universités de technologie, les cinq établissements spécifiques à l'agglomération parisienne (INALCO, Institut d'études politiques de Paris, Observatoire de Paris, Institut de physique du globe et Paris-Dauphine), ainsi que l'école du paysage de Blois.

une augmentation globale de 7,8 % du nombre total d'étudiants étrangers en France.

Si le nombre d'étudiants peut ainsi être traité en termes d'inscrits (autrement dit de « stock »), les données ne sont pas actuellement entièrement disponibles pour définir les flux. Ils peuvent être approchés par le nombre de visas (pour les pays extracommunautaires dans lesquels la venue en France pour motif d'études est subordonnée à la délivrance d'un visa étudiant) ou de titres de séjour.

En 2008 on a assisté à une augmentation des visas délivrés aux étudiants : 69 822, soit + 9,9 % par rapport à 2007. Cette hausse peut s'expliquer en partie par la politique d'attractivité menée à l'égard de certains pays d'Asie et d'Amérique latine.

En 2005-2006, année la plus récente pour laquelle la Conférence des grandes écoles dispose de statistiques, les écoles membres de la Conférence ont accueilli près de 27 000 étudiants étrangers. Les étudiants étaient de 147 nationalités différentes.

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. La répartition des étudiants étrangers inscrits dans les universités français selon leur zone géographique d'origine

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 en totalisant la moitié des étudiants (50,21 %)**, mais en enregistrant un taux d'évolution en diminution depuis deux ans (- 1 % sur un an), le taux des pays du Maghreb étant stable, celui des pays d'Afrique subsaharienne en diminution de - 1 %.

L'Europe se classe à la deuxième 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 dans le cadre du programme d'échanges universitaires européen « 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 membres de l'Union européenne.

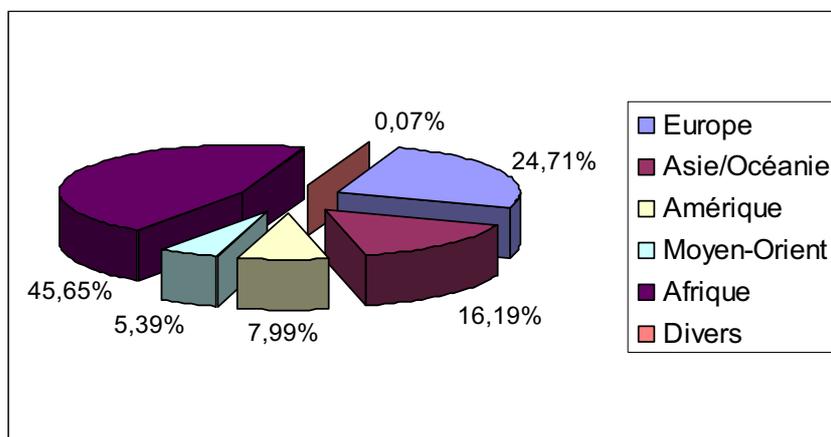
L'Asie et l'Océanie viennent ensuite avec 16,2 % des étudiants étrangers et un taux d'accroissement de 8,6 % en un an.

L'Amérique (Nord et Sud) représente 8 % des étudiants étrangers pour 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 % sur 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.

RÉPARTITION DES ÉTUDIANTS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE INSCRITS DANS LES UNIVERSITÉS FRANÇAISES (2008-2009)



Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

3. L'accueil des étudiants étrangers privilégié dans les formations de haut niveau

En 2008-2009, les étudiants étrangers représentaient 12 % du nombre total d'étudiants inscrits en licence, 22 % des inscrits en master et 67,5 % des inscrits en doctorat. En 2008, la proportion d'étudiants étrangers dans les différentes filières universitaires était, 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 %.

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

4. Une place insatisfaisante dans le classement des systèmes d'enseignement supérieur les plus attractifs

La mobilité internationale des étudiants et des chercheurs apparaît aujourd'hui de plus en plus comme un instrument destiné à équilibrer les marchés nationaux du travail. Sur la base de réflexions stratégiques, différents États ont renforcé leurs dispositifs destinés à constituer, attirer et conserver un « réservoir » de personnels scientifiques et techniques.

Par ailleurs, la mobilité internationale assure la compétitivité internationale des établissements d'enseignement et des laboratoires de recherche publics et privés, compétitivité de plus en plus évaluée au travers des classements internationaux (le classement de Shanghai notamment, dont les critères sont certes controversés mais dont la notoriété est durablement installée).

Le nombre d'étudiants étrangers inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur a ainsi doublé au cours des vingt dernières années.

Les États-Unis arrivent clairement en tête de ce classement. Ils continuent de constituer la destination favorite des étudiants et des chercheurs étrangers, notamment grâce à l'extraordinaire potentiel de leurs universités qui, au moins en ce qui concerne les plus prestigieuses d'entre elles, se sont mobilisées pour continuer à attirer le plus grand nombre d'étudiants et de chercheurs étrangers, en particulier les doctorants et les post-doctorants.

Les États-Unis ont ainsi accueilli 623 805 étudiants étrangers au cours de l'année scolaire 2007-2008, soit 7 % de plus que l'année précédente, mais leur suprématie se trouve désormais remise en cause. En effet, d'autres pays tels que le Royaume-Uni, l'Australie et la Chine ont développé de solides politiques d'attractivité en direction des étudiants étrangers.

L'Australie se classe, en effet, en deuxième position. La progression amorcée en 2006 du nombre d'étudiants étrangers s'inscrivant dans le système éducatif australien se poursuit : plus de 435 000 étudiants ont séjourné dans les universités australiennes en 2008, soit une augmentation de 17,6 % par rapport à 2007. Ce chiffre représente près de 20 % de l'effectif total des étudiants. En 2008, le nombre de Français inscrits dans des établissements australiens s'est élevé à 3 742, soit une augmentation de 85 % depuis 2002 !

La politique du gouvernement australien a essentiellement pour objectif de promouvoir la croissance dans la zone Asie-Pacifique, c'est pourquoi la quasi-totalité des 9 000 bourses octroyées chaque année se concentre sur une trentaine de pays partenaires de la région.

Le Royaume-Uni arrive en troisième position avec 341 790 étudiants étrangers accueillis en 2007-2008 (soit une diminution 2,7 % depuis l'année précédente). Le pourcentage d'étudiants étrangers accueillis par les

166 universités britanniques représente ainsi 14,8 % de la population étudiante. En 2007-2008, il y avait 12 685 étudiants français sur le sol britannique.

Les frais d'inscription pour un étudiant étranger sont de deux à trois fois plus élevés que pour un étudiant ressortissant de l'Union européenne. Les étudiants étrangers représentent donc une importante source de revenus pour les établissements britanniques qui proposent des produits de plus en plus concurrentiels sur le marché international de l'éducation. Ils sont aujourd'hui perçus comme entrant en concurrence avec les étudiants britanniques qui rencontrent des difficultés pour s'inscrire. Les difficultés financières liées à la crise ont par ailleurs un impact certain sur les mobilités étudiantes.

L'Allemagne, avec 233 066 étudiants étrangers dans ses universités en 2008 (soit 12 % des effectifs inscrits dans l'enseignement supérieur), se place en cinquième position derrière la France. La croissance en 2008 du nombre des étudiants internationaux poursuit son tassement par rapport aux années antérieures (+ 14,3 % en 2003 ; + 10,5% en 2004 ; + 3,5 % en 2005 ; + 1,5 % en 2006 ; - 0,01 % en 2007 ; - 5,4 % en 2008).

L'Office allemand des échanges universitaires (DAAD) reste en Allemagne l'un des acteurs essentiels de la mobilité universitaire et professionnelle et du financement des bourses.

Il convient désormais d'intégrer dans ce paysage la Chine qui se hisse pratiquement à égalité avec l'Allemagne. En effet, selon le ministère de l'éducation chinois, le nombre d'étudiants étrangers en Chine a atteint 223 499 en 2008, soit une hausse de 14,32 % par rapport à l'année précédente, accueillis par 592 établissements d'enseignement supérieur à travers le pays.

La Chine est devenue une destination populaire pour les étudiants étrangers. Ces dernières années, le gouvernement chinois a augmenté le montant et le nombre des bourses accordées aux étudiants étrangers. En 2008, 13 516 étudiants étrangers ont ainsi reçu des bourses du gouvernement chinois, soit une hausse annuelle de 33,15 %.

L'IMPACT DE LA CRISE DES UNIVERSITÉS ET DE LEUR BLOCAGE SUR LA SITUATION DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE EN 2008-2009

I. Un impact limité de la crise des universités sur les étudiants étrangers en France pendant l'année universitaire 2008-2009

En ce qui concerne les candidats étrangers boursiers du Gouvernement français, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) a indiqué que **seule une douzaine d'entre eux seraient concernés par les reports d'examens** ; leur situation aurait été traitée directement au cas par cas par le SCAC de l'ambassade de France située dans leur pays d'origine.

L'annulation de sessions d'examens et l'organisation de sessions de rattrapage ont surtout posé problème aux étudiants étrangers poursuivant leurs études en France dans le cadre d'un programme de coopération avec leur établissement d'origine. Effectivement, ne pouvant passer la totalité de leurs examens en France, ils éprouvent de graves difficultés à faire valider leur année d'études à l'étranger, car ils ne sont pas en mesure de justifier un nombre de crédits suffisants. Nos postes diplomatiques au **Canada, Mexique** et à **Maurice** nous ont fait part du mécontentement de certains étudiants à la suite de l'impossibilité de valider complètement l'ensemble des cours suivis en France. Les universités canadiennes, notamment, ont été affectées par ce problème et pourront dans l'avenir se montrer plus réticentes à la mobilité de leurs étudiants vers la France.

Un nombre important d'étudiants étrangers sont inscrits dans des établissements n'ayant pas été concernés par ces perturbations, tels que la moitié des 83 universités ainsi que les différentes écoles faisant partie du système d'enseignement supérieur.

II. Une attractivité de l'enseignement supérieur français maintenue malgré les mouvements de grève au sein des universités

Si le dysfonctionnement de certaines universités ne semble avoir un impact que sur un nombre limité d'étudiants étrangers, il s'agit maintenant de s'interroger sur les éventuelles conséquences que cette crise pourrait avoir sur l'attractivité de l'enseignement supérieur français.

À travers l'application logicielle « CEF–Pastel » développée par le ministère des affaires étrangères, il est possible d'obtenir des statistiques sur les candidatures d'étudiants étrangers émanant des 30 pays disposant du dispositif « Centre pour les études en France » (CEF). Ce contingent d'étudiants représente plus de 80 % du flux total d'étrangers s'inscrivant dans un établissement d'enseignement supérieur en France, ce qui permet d'obtenir une tendance globale assez proche de la réalité.

Si l'on compare les campagnes 2008 et 2009 sur une période allant du 1^{er} octobre au 31 juillet, on constate les évolutions suivantes :

- 182 398 dossiers ont été déposés par les étudiants contre 154 610 en 2008, soit une augmentation de 18 % ;

- 77 263 formulaires ont été complétés par les étudiants sur l'application CEF contre 72 425 en 2008, soit une hausse 7 % ;

- 67 621 dossiers ont été validés par les espaces CampusFrance à procédure CEF contre 51 351 en 2008, soit une augmentation de 32 % du nombre de dossiers soumis aux établissements d'enseignement supérieur.

Après consultation des postes diplomatiques à l'étranger, il s'avère que les bouleversements rencontrés en France au niveau des universités n'auraient eu qu'un impact très limité sur les candidatures d'étudiants étrangers. D'une façon générale, il a été constaté un **problème de communication avec les universités concernées par ces blocages qui répondaient parfois avec beaucoup de retard aux demandes des candidats.** Certains étudiants risquent maintenant d'obtenir leur visa tardivement et de ne pas être présents au moment de la rentrée universitaire.

En Afrique de l'Ouest, il semblerait que la crise des universités en France n'ait eu aucun impact sur l'attractivité de l'enseignement supérieur français. Il faut souligner aussi que la France demeure le premier pays d'accueil des étudiants de cette région, d'où une forte mobilité malgré la conjoncture actuelle des universités françaises.

La situation dans les pays du Maghreb s'avère assez similaire à celle décrite pour la région de l'Afrique de l'Ouest, ce qui signifie que la réputation de l'enseignement supérieur français ne devrait pas se voir ternie et le flux d'étudiants vers la France devrait être constant, voire croissant.

En Asie, et plus précisément en Russie, en Chine et en Corée du Sud, il semblerait que les grèves menées dans les universités françaises n'aient reçu qu'une très faible couverture médiatique et que, par conséquent, aucun impact particulier n'est à signaler.

Sur le continent américain, nos ambassades au Canada, aux États-Unis et au Mexique nous ont transmis les préoccupations de certaines universités disposant de programmes d'échanges avec des établissements français. Les difficultés de validation de crédits rencontrées par leurs étudiants envoyés en France cette année pourraient peut-être les amener à réduire dans l'avenir la mobilité de leurs étudiants vers notre pays. Le rôle de nos représentants diplomatiques dans les prochains mois sera de les rassurer à ce sujet.

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

B. LA RATIONALISATION DE NOTRE POLITIQUE EN FAVEUR DE LA MOBILITÉ UNIVERSITAIRE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Notre politique de promotion de la mobilité universitaire, scientifique et technique repose sur de multiples instruments (programmes de bourses) et opérateurs, insuffisamment rationalisés et coordonnés.

Parmi les moyens mis en œuvre directement par le ministère des affaires étrangères, les **programmes de bourses d'étude en France** d'une part, les crédits affectés à l'**agence CampusFrance** d'autre part, concourent plus précisément à l'objectif de promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger. Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères soutient également les établissements d'enseignement supérieur français dans leurs filières délocalisées à l'étranger afin d'assurer une forte visibilité de nos formations à l'international.

1. Des programmes de mobilité du Gouvernement français orientés vers l'excellence, mais insuffisamment dotés

L'action n° 4 « Échanges scientifiques, techniques et universitaires » du programme 185 dispose, dans le projet de loi de finances pour 2010, d'une enveloppe de 34,7 millions d'euros hors titre 2, ventilée de la façon suivante :

- 29 millions d'euros sont affectés à la sous-action « Renforcement de l'attractivité du territoire et valorisation de la science française hors de nos frontières » ;

- 5,7 millions d'euros sont consacrés au financement de la sous-action « Contribuer à la gouvernance et aux échanges techniques ».

À ces crédits en faveur des échanges universitaires, scientifiques et techniques s'ajoutent ceux inscrits dans le programme 209 de la mission « Aide publique au développement », d'un montant total de 78,3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010 et se répartissant entre les sous-actions suivantes :

- 38,2 millions d'euros sont affectés à la sous-action « Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement » de l'action n° 2 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire » ;

- 40,1 millions d'euros seront consacrés au financement de la sous-action « Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement » de l'action n° 3 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA ».

Le ministère des affaires étrangères consacre des moyens, **en diminution sensible par rapport à leur niveau de 2009**, pour alimenter un programme de bourses au bénéfice des étudiants et stagiaires étrangers : 14,1 millions d'euros au titre du programme 185 de la mission « Action extérieure de l'État », contre 17,5 millions d'euros en 2009 (**soit une diminution de – 20 %**), et 74,6 millions d'euros au titre du programme 209 de la mission « Aide publique au développement » (y compris le financement des bourses de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF)), contre 82,7 millions d'euros en 2009 (**soit une diminution de – 10 %**).

Votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention de votre commission sur la dégradation particulièrement préoccupante des moyens consentis au financement de bourses, qui compromet de manière significative notre politique de rayonnement universitaire et scientifique auprès des élites étrangères.

Le ministère des affaires étrangères s'attache également à mobiliser des sources alternatives de financement auprès des gouvernements étrangers, des entreprises et des collectivités territoriales. 80 % de ces bourses sont octroyées par les postes diplomatiques et 20 % par l'administration centrale.

Les programmes de bourses mis en place par le ministère des affaires étrangères (**bourses Eiffel et Major**) ont chacun pour caractéristique **d'associer étroitement les établissements d'enseignement supérieur**. Ces programmes sur crédits centraux font l'objet d'une promotion dans les postes diplomatiques pour élargir le vivier des meilleures candidatures et contribuent activement à soutenir la politique d'ouverture internationale des établissements d'enseignement supérieur français.

Octroyées par l'administration centrale selon une logique d'excellence internationale et par les postes en adéquation avec la stratégie de coopération en œuvre dans le pays considéré, les bourses sont mises en œuvre par **l'association EGIDE** et la **sous-direction des affaires internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)**, opérateurs

respectivement du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le programme de bourses Eiffel (volet Master), destiné aux **futurs cadres économiques et administratifs des grands pays émergents** et des nouveaux voisins de l'Europe, a aujourd'hui trouvé son rythme de croisière, avec 4 163 étudiants sélectionnés depuis 1999 (date de début du programme) et 407 lauréats en 2009, dont plus de la moitié dans les écoles d'ingénieurs. 18,5 % des bénéficiaires de ce programme proviennent des pays relevant du programme 185.

La montée en puissance du programme Eiffel a été confortée par la mise en place début 2005 d'un nouveau dispositif de bourses pour une période de mobilité de 10 mois : le programme de bourses Eiffel-Doctorat offrant environ 70 bourses aux meilleurs des étudiants préparant une thèse de doctorat.

Ces deux dispositifs (Eiffel-Master et Eiffel-Doctorat) ont fusionné depuis 2008 en un programme unique comportant deux volets. Près de 46 % des bénéficiaires du volet « Doctorat » proviennent d'un des pays du programme 185.

Le programme de bourses Major, qui finance jusqu'à Bac + 5 les études des meilleurs élèves étrangers issus des lycées français à l'étranger, accueille depuis son lancement en 2000 près de 100 nouveaux boursiers chaque année. Sur 505 bénéficiaires d'une bourse Major en 2008, 16 % sont issus des pays relevant du programme 185.

Le ministère des affaires étrangères s'est efforcé en 2008 et 2009 de maintenir le nombre de bourses attribuées par une recherche systématisée de cofinancements. Priorité est donnée à l'excellence académique des étudiants, aux niveaux master et doctorat des filières scientifiques et des sciences de l'ingénieur, d'économie, de gestion, de management, de droit et des sciences politiques, en mettant l'accent sur les cotutelles de thèse.

L'accueil des boursiers du gouvernement français s'inscrit depuis la rentrée de 2006 dans le cadre d'une charte de qualité, préparée en écho à la charte européenne de qualité pour la mobilité. Il vise le renforcement de la sélectivité des procédures de recrutement, quel que soit le dispositif retenu en mettant l'accent sur les programmes s'inscrivant dans une logique de partenariat.

2. Le projet d'une agence pour l'expertise et la mobilité internationales

Trois opérateurs exercent actuellement des missions relevant du domaine de la mobilité universitaire, scientifique et technique :

- le groupement d'intérêt public France Coopération internationale (FCI) : cette structure interministérielle, créée en 2002 et placée sous la double

tutelle des ministères des affaires étrangères et de la fonction publique, est chargée de promouvoir l'expertise technique française à l'international, en particulier au sein de la zone de solidarité prioritaire ;

- **CampusFrance** : ce groupement d'intérêt public, s'est substitué en 2007 à l'agence EduFrance, créée en 1998, et se trouve placé sous les tutelles des ministères des affaires étrangères, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'éducation nationale. Il est chargé de promouvoir à l'étranger, en concertation avec les conférences des universités françaises, les formations supérieures françaises et les échanges éducatifs et scientifiques. Il dispose d'antennes locales auprès des instituts et centres culturels français, en lieu et place des anciens centres pour les études en France (CEF) ;

- **EGIDE** (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) : cette association 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. Depuis le 1^{er} janvier 2000, le ministère des affaires étrangères a confié à EGIDE l'organisation de la totalité des missions d'experts jusqu'alors gérées par ses soins. EGIDE assure l'organisation logistique complète des missions à l'étranger d'experts français chargés d'identifier, mettre en place, évaluer des programmes de coopération et d'assistance technique, assurer un rôle de conseil et de formation ou rencontrer des partenaires locaux.

Dans le cadre de la réforme de notre dispositif d'influence culturelle, linguistique et intellectuelle à l'étranger, **le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État propose de créer, au sein d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État, un établissement public à caractère industriel et commercial pour l'expertise et la mobilité internationales regroupant les trois opérateurs susmentionnés, dont les missions sont complémentaires.**

La création d'un opérateur unique chargé de promouvoir les échanges universitaires, scientifiques et techniques s'inscrit dans le droit fil des recommandations de la révision générale des politiques publiques et du rapport d'information commun des commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat de juin 2009.

Le projet de loi du Gouvernement envisage également de confier à ce nouvel opérateur, outre les missions assumées jusqu'ici par les structures préexistantes, la responsabilité de **placer les chercheurs et les experts français dans les organismes de recherche, notamment dans le domaine de la politique et des relations internationales**. Le ministère des affaires étrangères souhaite, en effet, favoriser la mobilité de ses personnels, notamment de ses diplomates et experts en stratégie, relations internationales et affaires européennes, dans des instituts de recherche indépendants (*think tanks*) à l'étranger et en Europe.

Votre rapporteur pour avis souscrit pleinement à la création de cette nouvelle agence qui permettra de rationaliser le fonctionnement de nos

instruments de promotion de la mobilité universitaire, scientifique et technique. Il considère, néanmoins, que **le succès de cette réforme est subordonné à la capacité du nouvel opérateur à susciter, comme CampusFrance est parvenu à la faire jusqu'ici, l'adhésion et la confiance de nos établissements d'enseignement supérieur, tant de leurs présidents que de leurs personnels.**

Il souhaite également que les moyens du futur opérateur soient adaptés à l'étendue de ses missions. Il relève, à cet égard, que le total des subventions accordées par l'État à CampusFrance au titre de ses charges de service public demeure inférieur en 2010 au niveau atteint en 2008 :

- 401 000 euros au titre du programme 185, contre 627 000 euros en 2008 ;

- 812 000 euros au titre du programme 209, contre 963 000 euros en 2008 ;

- 1,9 million d'euros au titre du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », géré par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, contre 1,94 million d'euros en 2008.

Votre rapporteur pour avis constate ainsi que le financement de CampusFrance assuré par le ministère des affaires étrangères a sensiblement diminué de 2008 à 2010, alors que le niveau de participation du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) se maintient à un niveau relativement stable. À cela, s'ajoute un effort significatif de notre réseau d'enseignement supérieur, via des cotisations d'adhésion à CampusFrance ou la participation volontaire à diverses manifestations. Dans ces conditions, on peut comprendre les réticences du MESR à céder la tutelle entière du nouvel opérateur au ministère des affaires étrangères.

En outre, dans le cas où la perspective d'un rattachement, à terme, des établissements culturels à autonomie financière à la future agence culturelle se précisait, il importe que le lien organique entre les espaces CampusFrance (issus de la fusion des CEF et des bureaux de l'ancien EduFrance) et le futur opérateur unique de la mobilité internationale soit préservé.

En effet, les espaces CampusFrance, qui sont aujourd'hui partie intégrante du réseau culturel du ministère des affaires étrangères, et donc placés sous son autorité, sont à l'étranger les relais de CampusFrance. En 2009, 80 pays disposent de **143 espaces CampusFrance** (dont 30 pays ont la procédure CEF).

Les postes diplomatiques contribuent localement aux dépenses de promotion ou aux actions mises en œuvre par le GIP CampusFrance. Ils prennent en charge le fonctionnement et les personnels des espaces CampusFrance, qui sont partie intégrante du réseau des établissements culturels et financent des actions spécifiques de promotion des enseignements

supérieurs, en liaison avec CampusFrance, la participation à des salons, l'appui à la constitution ou à l'animation de réseaux d'anciens boursiers, etc.

LE SUCCÈS DE CAMPUSFRANCE : L'ADHÉSION DES ÉTABLISSEMENTS FRANÇAIS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'agence CampusFrance a pour principaux objectifs de promouvoir l'enseignement supérieur français à l'étranger, en mettant en œuvre les priorités définies par ses tutelles, et d'offrir aux étudiants étrangers des prestations d'information, d'orientation et d'inscription pour suivre des études supérieures en France. L'agence reprend ainsi les missions qui étaient celles du GIP EduFrance, créé en 1998, en les élargissant à la qualité de l'accueil et, géographiquement, à l'ensemble des pays étrangers.

Cette mission s'exerce :

- en liaison avec ses adhérents (**229 établissements d'enseignement supérieur au 1er juillet 2009**, dont 76 universités, 62 écoles d'ingénieurs, 41 écoles de commerce et de management, 47 autres écoles supérieures et instituts et trois pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)) ;

- grâce à un **réseau de 143 espaces (ou antennes) CampusFrance répartis dans 80 pays** en Asie, Amérique, Europe, Moyen-Orient et Afrique (le nombre d'espaces CampusFrance était de 75 dans 45 pays en 2005). Ces espaces intègrent également, depuis mars 2007, les anciens centres pour les études en France (CEF). À ce jour, 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).

Un **effort de professionnalisation** continue des responsables de ces espaces est effectué, soit par des formations à Paris, soit par des formations régionales, délocalisées. L'agence a également mis l'accent sur la production de documents précis et complets afin d'aider les personnels des espaces à mieux orienter les étudiants et faciliter leur travail.

L'agence CampusFrance est, par ailleurs, chargée d'assurer le suivi de la **charte de qualité pour l'accueil des boursiers étrangers** qui a vocation, à court terme, à servir de référence pour l'accueil de tout étudiant en mobilité entrante.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce document, **des espaces labellisés CampusFrance seront prochainement créés en régions, en France**. À partir notamment des structures communes déjà mises en place entre les CROUS et les universités, ils constitueront des espaces dédiés à l'accueil et au suivi des étudiants étrangers avec l'offre de solutions intégrées. Ce service pourrait regrouper des représentants des préfetures, des collectivités territoriales, de la caisse d'allocations familiales, des opérateurs de transport public, dans une **logique de guichet unique**.

Le budget 2009 de l'agence s'élève à 6,26 millions d'euros, financés à hauteur de quatre millions d'euros par des subventions de l'État et de près de 2 millions d'euros de ressources propres (prestations de services et produits des adhésions des membres).

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

3. Un soutien aux formations « délocalisées » à l'étranger

Plusieurs types de programmes sont actuellement mis en œuvre avec le soutien du ministère des affaires étrangères et contribuent à la promotion de notre enseignement supérieur : les « **filières francophones** » (formations en français assurées par des universités étrangères en partenariat avec des établissements français et permettant l'obtention d'un double diplôme) ; les « universités » françaises à l'étranger (Université française d'Arménie, Université française d'Égypte, Université franco-allemande) ; les formations « *off shore* » (Paris-IV aux Émirats arabes unis, Centrale à Pékin), les masters conjoints avec la Grèce, l'Espagne, l'Autriche, la Pologne et la République Tchèque. Ces masters, basés sur le principe d'un appel d'offre privilégiant l'excellence académique et scientifique, permettent à des cursus binationaux de délivrer des diplômes agréés par les deux pays.

C. LA POLITIQUE DE RAYONNEMENT SCIENTIFIQUE DE LA FRANCE

Le ministère des affaires étrangères a pour mission essentielle de conforter la compétitivité de la France sur la scène scientifique internationale et d'affirmer sa vocation traditionnelle de partenaire du développement scientifique des pays du Sud.

Il définit sa stratégie en étroite collaboration avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les institutions de recherche (universités, grandes écoles, organismes de recherche) et le secteur privé. Ces différents partenaires participent à la définition et à la mise en œuvre des projets. Ils s'appuient sur le réseau des conseillers et attachés pour la science et la technologie auprès des ambassades de France.

Le ministère des affaires étrangères est ainsi chargé :

- de coordonner les diverses initiatives de coopération internationale ;
- de veiller à l'adéquation de l'offre française et des demandes exprimées par les partenaires étrangers ;
- de stimuler l'émergence de projets innovants permettant d'accroître le rayonnement scientifique de la France à l'étranger.

Plusieurs objectifs structurent son action. Il s'agit :

- avec les pays industrialisés, de **contribuer à l'excellence de la recherche française et de l'insérer dans la recherche mondiale** par le renforcement de partenariats scientifiques de haut niveau (États-Unis, Canada, Japon, Corée, etc.). Cette coopération comprend ainsi la participation d'équipes de recherche française aux programmes européens, notamment au 7^e programme cadre de recherche et développement technologique, ainsi que des programmes de recherche conjoints sont menés, tels que les **partenariats Hubert Curien (PHC)**, au nombre de 62, facilitant la mobilité des chercheurs, y compris celle des jeunes. Un **programme de recherche en réseaux (P2R)**

est développé là où le potentiel scientifique le permet (par exemple en République fédérale d'Allemagne, en Israël, en Afrique du sud, et en Inde) ;

- avec les pays émergents d'Asie (Chine, Inde) et d'Amérique latine (Brésil, Mexique), de **renforcer les partenariats scientifiques de haut niveau qui favorisent la formation par la recherche tout en développant l'attractivité de la France auprès des jeunes chercheurs**. La mise en place de laboratoires conjoints dans des domaines de pointe (mathématiques, informatique, eau, environnement) est recherchée.

- avec les pays du sud, d'**encourager la structuration de la recherche, notamment africaine**, autour de pôles de compétence et renforcer leurs capacités scientifiques en soutenant les dispositifs nationaux de recherche.

De façon générale, il convient de :

- renforcer la recherche en sciences humaines et sociales et en archéologie par le soutien aux 27 instituts de recherche français à l'étranger et plus de 160 missions archéologiques dans le monde ;

- soutenir l'action des entreprises françaises par l'innovation technologique par le biais des partenariats entre des laboratoires publics et le secteur privé, notamment en favorisant le développement international des pôles de compétitivité ;

- inciter le réseau culturel et de coopération à l'étranger à promouvoir l'image scientifique et technologique de la France en direction du grand public. En proposant à son réseau des expositions itinérantes qui reflètent l'actualité de la recherche scientifique et technologique française, l'objectif visé est de susciter à l'étranger l'organisation de manifestations scientifiques grand public (expositions, festival de films documentaires, cafés scientifiques, débats et conférences) qui permettent de rééquilibrer et moderniser l'image culturelle de la France à l'étranger en plaçant les sciences et la technologie au cœur du débat d'idées ;

- promouvoir des actions de coopération cofinancées avec les régions françaises et le plus souvent interdisciplinaires, grâce au programme « Action en région de coopération universitaire et scientifique » ARCUS.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 19 novembre 2009, la commission a entendu **M. Jacques Legendre, président**, présenter le **rapport pour avis sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État »**, en remplacement de M. Yves Dauge, empêché,

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

Mme Claudine Lepage a rappelé que le Sénat avait adopté l'an dernier, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, un amendement prévoyant de plafonner le montant des frais de scolarité pris en charge selon le pays et les conditions de ressources des familles. Toutefois, ce plafonnement n'avait pas été retenu à la suite d'une seconde délibération du projet de loi de finances pour 2009.

M. Louis Duvernois a souligné que le Gouvernement s'était engagé à fournir au Parlement une évaluation de la mise en œuvre du dispositif de prise en charge des frais de scolarité en ce qui concerne les classes de terminale et qu'il conviendrait de poursuivre le débat en séance publique à la lumière de ces informations.

M. Serge Lagache a déploré que la lisibilité et la visibilité très insuffisantes du budget de l'action culturelle extérieure ne permettent pas au Parlement d'exercer un contrôle efficace et d'évaluer les orientations stratégiques de notre diplomatie culturelle.

M. Jacques Legendre, président, a indiqué que l'examen du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État, dont la commission s'est saisie pour avis serait l'occasion de poursuivre le débat sur notre diplomatie d'influence culturelle, linguistique et intellectuelle.

M. Ivan Renar a prévenu qu'en dépit d'un budget relativement modeste, l'action culturelle extérieure demeurerait déterminante pour l'image de la France à l'étranger. Il a regretté que, malgré les protestations des deux commissions des affaires étrangères et de la culture, le Gouvernement ne consente qu'un effort encore insuffisant pour relancer notre diplomatie culturelle.

M. Jean-Pierre Placade a souligné que la présentation budgétaire des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure ne permettait pas de prendre la véritable mesure des orientations stratégiques dans ce domaine. Il a déploré la méthode consistant, au sein d'une ligne budgétaire au montant modeste, à diminuer des crédits pour réaliser des ajustements discrets, alors

que les conséquences de telles diminutions sont considérables en termes d'image à l'étranger.

M. Louis Duvernois a indiqué que le débat sur la création de l'agence culturelle devrait intervenir au cours du premier semestre de l'année 2010. Il a souligné que les commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat avaient conduit en amont un travail considérable et un débat constructif, débouchant sur l'adoption à l'unanimité d'un rapport d'information commun, dont les préconisations devraient servir de fil directeur à la création de l'agence culturelle. En outre, une proposition de loi transformant l'association CulturesFrance en établissement public à caractère industriel et commercial a déjà été adoptée par le Sénat à l'unanimité.

M. Jacques Legendre, président, a regretté, une nouvelle fois, que la présentation budgétaire résultant de la LOLF conduise la commission à traiter séparément les sujets connexes que sont l'action culturelle extérieure et la francophonie.

Il a également déploré l'absence de pilotage stratégique clairement identifié de notre diplomatie culturelle, la permanence d'un secrétariat d'État confondant francophonie et coopération apparaissant à cet égard anachronique. Dans ces conditions, il a plaidé pour la création auprès du ministre des affaires étrangères d'un secrétariat d'État au cœur de métier cohérent qui se consacrerait aux relations culturelles extérieures, à la francophonie et à l'audiovisuel extérieur.

Il a rappelé, par ailleurs, qu'il était intervenu au nom de la commission à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques au mois de juillet 2009 pour réclamer un effort budgétaire substantiel en faveur de notre dispositif d'action culturelle à l'étranger. Il a regretté que le ministre du budget ait considéré que l'ensemble des secteurs d'intervention de l'État doivent contribuer à la réduction des dépenses publiques.

Il s'est enfin réjoui que le Quai d'Orsay ait finalement renoncé à créer une agence unique qui regrouperait les fonctions d'influence culturelle et linguistique et de promotion de l'appareil français de formation supérieure et de recherche, qui constituent deux métiers bien distincts.

Sous le bénéfice de ces observations et **suivant les recommandations du rapporteur pour avis approuvée par le président, la commission a émis un avis de sagesse sur l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».**

PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Alain JOYANDET**, secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie ;

- **M. Christian MASSET**, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères et européennes ;

- **Mme Anne-Marie DESCÔTES**, directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ;

- **M. Antoine JOLY**, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales au ministère des affaires étrangères et européennes.