

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Par M. Louis DUVERNOIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, *présidente* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, *secrétaires* ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Mme Cécile Cukierman, M. Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magnier, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Marcel Rainaud, François Rebsamen, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 1) (2011-2012)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. ACCOMPAGNER LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INSTITUT FRANÇAIS | 9 |
| A. UN BUDGET QUI RÉSISTE MALGRÉ UN ENVIRONNEMENT BUDGÉTAIRE CONTRAIT | 9 |
| 1. <i>Les crédits de l'action culturelle extérieure se maintiennent globalement</i> | 9 |
| 2. <i>Un réseau culturel en restructuration</i> | 10 |
| B. L'INSTITUT FRANÇAIS DOIT REDYNAMISER UN RÉSEAU CULTUREL EN PROFONDE MUTATION | 11 |
| 1. <i>La mise en place des principales instances décisionnelles et de concertation du nouvel établissement public</i> | 11 |
| 2. <i>L'enjeu de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel français à l'étranger</i> | 13 |
| C. LES CRAINTES DES ALLIANCES FRANÇAISES DOIVENT ÊTRE DISSIPÉES | 17 |
| D. LA FORMATION DES PERSONNELS DU RÉSEAU CULTUREL À L'ÉTRANGER | 18 |
| 1. <i>Un accroissement des programmes de formation en 2010</i> | 18 |
| 2. <i>L'implication de l'Institut français dans la formation des personnels</i> | 19 |
| II. POUR UNE POLITIQUE FRANCOPHONE MODERNE | 20 |
| A. DES CRÉDITS TENDUS POUR UNE POLITIQUE DE PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE LA DIVERSITÉ LINGUISTIQUE QUI SE VEUT MALGRÉ TOUT AMBITIEUSE | 20 |
| B. LE RÉSEAU MONDIAL DES ALLIANCES FRANÇAISES : UN BIJOU DE NOTRE POLITIQUE D'ENSEIGNEMENT DU FRANÇAIS À L'ÉTRANGER | 23 |
| C. LA FRANCOPHONIE MULTILATÉRALE | 24 |
| III. SOUTENIR L'EXCELLENCE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE FRANÇAIS À L'ÉTRANGER | 26 |
| A. LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SCOLARITÉ DES ÉLÈVES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER | 27 |
| 1. <i>La cristallisation de la prise en charge</i> | 27 |
| 2. <i>... couplée à la montée en puissance du dispositif de bourses scolaires</i> | 30 |
| 3. <i>La nécessité de renforcer le pilotage de notre politique scolaire à l'étranger</i> | 32 |

| | |
|---|----|
| B. UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE AMBITIEUSE..... | 33 |
| 1. <i>L'AEFE devra puiser dans son fonds de roulement afin de financer une partie de son programme immobilier</i> | 33 |
| 2. <i>Face à la limitation de sa capacité d'emprunt, l'AEFE doit envisager d'autres mécanismes de financement</i> | 34 |
| C. LA PRISE EN CHARGE DES PENSIONS CIVILES..... | 36 |
| IV. RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE NOTRE PAYS COMME ESPACE DE FORMATION DES JEUNES ÉLITES MONDIALES | 38 |
| A. LA FRANCE EST RÉTROGRADÉE AU 4 ^E RANG MONDIAL DES PAYS D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS..... | 38 |
| B. UN EFFORT PARTICULIER DANS LE BUDGET POUR 2012 EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE BOURSES | 41 |
| C. LA MISE EN PLACE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC CAMPUS FRANCE : UNE MÉSENTENTE PRÉOCCUPANTE ENTRE LES MINISTÈRES DE TUTELLE | 42 |
| 1. <i>Un retard significatif pris dans la publication du décret relatif à la mise en place de l'EPIC Campus France</i> | 42 |
| 2. <i>L'intégration des activités internationales du CNOUS à l'EPIC Campus France</i> | 46 |
| a) La gestion des boursiers étrangers par le CNOUS..... | 46 |
| b) Les scénarios envisagés en vue de l'intégration des activités internationales du CNOUS à l'EPIC Campus France..... | 47 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 51 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 57 |

Mesdames, Messieurs,

Voilà déjà plus d'un an et demi que la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a été adoptée. Pour autant, les principaux chantiers de la réforme de notre action culturelle extérieure demeurent en cours d'exécution, et le Parlement doit s'atteler à un travail de contrôle et d'évaluation de longue haleine. La réforme avance, dans certains domaines parfois plus difficilement que dans d'autres. Des progrès sont enregistrés, de même que des retards, sous l'effet d'un contexte budgétaire contraint et de la permanence d'un certain nombre de résistances culturelles.

Sous l'impulsion de ses commissions de la culture et des affaires étrangères, le Sénat avait fixé, en 2010, à notre stratégie culturelle à l'étranger des objectifs particulièrement ambitieux, afin de la rendre à la fois **plus cohérente et plus compétitive** dans les domaines d'influence pour lesquels la concurrence étrangère se fait désormais sentir de façon accrue dans un environnement profondément mondialisé : la promotion de la langue française et de la diversité culturelle et linguistique, l'exportation de nos industries culturelles sur les marchés étrangers, l'attractivité de notre système d'enseignement supérieur, la présence de la recherche française dans les cercles de pensée internationaux de pointe, etc.

Au service de cette politique d'influence envisagée dans sa globalité, le Parlement avait chargé **trois nouveaux opérateurs** de lourdes responsabilités dans la mise en œuvre déconcentrée de notre action culturelle extérieure. Notre stratégie culturelle à l'étranger, pilotée par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du Quai d'Orsay, constituée en direction d'état-major, doit être élaborée dans un cadre interministériel, faisant une large part à la consultation des acteurs non étatiques, publics et privés, des collectivités territoriales aux professionnels en passant par la société civile. Elle est destinée, par la suite, à être déclinée à l'étranger selon les priorités géographiques de notre politique étrangère, les opérateurs étant chargés de veiller à ce que l'offre culturelle française soit constamment adaptée à la demande identifiée par les postes diplomatiques sur le terrain.

À l'heure actuelle, **deux des trois établissements publics créés par la loi précitée sont désormais opérationnels** depuis la mise en place de leurs principaux outils et éléments constitutifs : l'**Institut français**, chargé de redynamiser notre diplomatie culturelle en conférant à notre réseau culturel à l'étranger une lisibilité et une visibilité accrues, et **France Expertise Internationale**, chargé d'accroître la visibilité et la compétitivité de l'expertise française auprès des bailleurs de fonds bi- et multilatéraux. Malgré ces deux progrès notables, de nombreuses étapes demeurent à franchir afin de parachever la réforme de notre dispositif d'influence à l'étranger. Trois volets de la réforme en particulier doivent, selon votre rapporteur pour avis, retenir l'attention et la vigilance de votre commission :

- l'obligation légale pour l'État et les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France de conclure un contrat d'objectifs et de moyens, inscrite dans l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 2010, n'est pas convenablement respectée. S'il est prévu de transmettre pour avis le projet de contrat d'objectifs et de moyens entre l'Institut français et l'État aux commissions permanentes compétentes du Parlement dans le courant du mois de novembre 2011, **le contrat conclu entre l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et l'État ne porte, lui, en revanche, que sur des objectifs pour la période 2011-2013 et n'aborde en aucune manière la délicate question des moyens correspondants.** Cette forme de contournement de la loi témoigne de la réticence ou de l'incapacité de l'État à s'engager sur des masses financières avec un établissement soumis, à l'heure actuelle, à de très lourdes pressions budgétaires ;

- le rattachement de notre réseau d'établissements culturels à l'étranger à l'Institut français fait l'objet d'une expérimentation dans douze postes diplomatiques répartis entre différentes zones d'influence géographiques. Les résultats de cette expérimentation seront déterminants pour permettre la mise en œuvre d'une réforme de grande ampleur de notre réseau culturel à l'étranger qui devrait idéalement, dans l'esprit de la loi du 27 juillet 2010, être rattaché organiquement à l'Institut français ;

- la création de l'établissement public Campus France a été retardée compte tenu des difficultés rencontrées par ses deux ministères de tutelle (affaires étrangères et enseignement supérieur et recherche) dans la définition d'un modèle économique viable. En conséquence, le transfert des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) à Campus France, dont les modalités constituent la principale pierre d'achoppement entre les ministères de tutelle, n'interviendra pas dans les délais prévus par la loi.

Ces retards sont sans doute, en partie, le résultat des **contraintes budgétaires** et des **résistances structurelles, voire culturelles**, au sein des ministères de tutelle concernés, qui pèsent sur la réforme de notre action culturelle extérieure. La commission de la culture du Sénat s'est imposée, depuis 2004, à la pointe de ce mouvement de réforme et n'entend pas le laisser abandonné aux péripéties des restrictions budgétaires ainsi qu'aux incertitudes

pesant sur la répartition des responsabilités entre les autorités de tutelle et les directions d'état-major à Paris, nos chefs de missions diplomatiques et l'Institut français dans la définition et la mise en œuvre de notre stratégie d'influence à l'étranger.

I. ACCOMPAGNER LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INSTITUT FRANÇAIS

A. UN BUDGET QUI RÉSISTE MALGRÉ UN ENVIRONNEMENT BUDGÉTAIRE CONTRAINT

1. Les crédits de l'action culturelle extérieure se maintiennent globalement

Hors titre 2 (dépenses de personnel), le budget du programme 185 s'établira, en 2012, à 674,6 millions d'euros en crédits de paiement, contre 670 millions d'euros consentis en loi de finances pour 2011, à périmètre équivalent. Cette légère augmentation est le signe que **le budget du ministère des affaires étrangères et européennes est, dans sa globalité, relativement bien épargné par le mouvement de restriction budgétaire** qui caractérise le projet de loi de finances pour 2012, à l'heure où la zone euro est exposée à une crise de la dette sans précédent.

Les crédits du programme 185 consacrés à la diplomatie culturelle et à la mobilité universitaire et scientifique devraient s'élever, en 2012, à un peu plus de **242 millions d'euros**, alors qu'ils s'établissaient à 239 millions d'euros en 2011, soit une augmentation de 1,2 %.

Au total, le montant des crédits de fonctionnement et d'intervention consacrés *stricto sensu* à notre action culturelle et linguistique à l'étranger (c'est-à-dire hors titre 2, hors AEFÉ et hors mobilité universitaire et scientifique), qui comprend le soutien financier accordé à l'animation de notre réseau culturel, à notre coopération culturelle et à la promotion du français, s'établira, en 2012, à **136 millions d'euros**, contre 129 millions d'euros en 2011, soit une augmentation de 5,4 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES TROIS PILIERS DE NOTRE ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE

(En millions d'euros)

| | 2010 | 2011 | 2012 | Évolution 2012/2011 | Évolution 2012/2010 |
|---|------|------|-------|---------------------|---------------------|
| Action culturelle et linguistique à l'étranger | 132 | 129 | 136 | 5,4 % | 3 % |
| Mobilité universitaire et scientifique | 116 | 111 | 106 | - 4,5 % | - 8,6 % |
| Agence pour l'enseignement français à l'étranger | 421 | 421 | 422,5 | 0,4 % | 0,4 % |

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

Les crédits spécifiquement affectés à la coopération culturelle et à la promotion du français, inscrits à l'action n° 2 du programme 185, s'élèveront, en 2012, à 87 millions d'euros, soit une augmentation de près de 9 % par rapport à leur niveau de 2011. Néanmoins, cette croissance masque la baisse

du montant des crédits consentis *stricto sensu* à la promotion du français et de la diversité linguistique qui s'établiront, en 2012, à 21,6 millions d'euros, contre 23 millions d'euros en 2011, soit une diminution de près de 8 %.

2. Un réseau culturel en restructuration

Dans le projet de loi de finances pour 2012, les crédits accordés aux établissements culturels à autonomie financière (EAF) culturels s'élèvent à :

- 34,5 millions d'euros en dotations de fonctionnement ;
- 11,6 millions d'euros en dotations pour opérations dans les domaines culturel et linguistique.

De plus, au titre de l'expérimentation du rattachement de 12 EAF à l'Institut français (après retrait de la Syrie), 10,3 millions d'euros seront transférés à ce dernier, dont 0,8 million d'euros au titre des transferts de personnel et 9,5 millions d'euros pour les interventions.

Enfin, 6 millions d'euros sont destinés à accompagner la restructuration du réseau.

Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministère des affaires étrangères s'est engagé à élaborer un plan triennal d'évolution de son réseau de coopération à l'étranger. Celui-ci comprend environ 7 000 ETP, dont la moitié sous plafond d'emplois ministériel.

L'exercice dit de « cartographie » du réseau, engagé dès 2010, permet de procéder à un réexamen en profondeur de nos implantations géographiques et de nos outils de coopération. Ils donne lieu à un examen systématique de l'ensemble du réseau, sur la base de critères permettant de passer peu à peu d'une géographie d'héritage à une géographie d'avenir (une attention particulière étant portée aux pays émergents ou en transition démocratique, notamment sur la rive Sud de la Méditerranée) et de renforcer nos dispositifs dans quelques pays en sortie de crise (Libye, Irak, Côte d'Ivoire et Sud-Soudan, par exemple).

Le renforcement de la synergie entre notre dispositif et le réseau des alliances françaises est guidé par un principe de non concurrence entre les EAF et les alliances françaises. De manière générale, ce principe se traduit, en cas de « doublon », et lorsque l'EAF et l'alliance française locale sont complémentaires et interviennent sur des périmètres distincts, par le maintien des deux entités. En cas de périmètre d'action partagé, en accord avec l'alliance Française, l'EAF est privilégié.

Au total, 271 ETP devraient être supprimés dans l'ensemble du réseau en 2012 et 2013. S'agissant des alliances françaises, 28 postes ont été identifiés. Il convient de rappeler que le réseau associatif bénéficie à ce jour de 363 postes d'expatriés, répartis dans 252 Alliances présentes dans 90 pays.

B. L'INSTITUT FRANÇAIS DOIT REDYNAMISER UN RÉSEAU CULTUREL EN PROFONDE MUTATION

1. La mise en place des principales instances décisionnelles et de concertation du nouvel établissement public

Créé par la loi du 27 juillet 2010, l'établissement public à caractère industriel et commercial dénommé Institut français s'est substitué à l'association CulturesFrance lors de sa dissolution le 1^{er} janvier 2011, à la suite de la publication du décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, qui fixe ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

M. Xavier Darcos a été nommé président de son conseil d'administration par décret du 9 juin 2011, et exerce, à ce titre, les fonctions exécutives de direction de l'établissement. L'Institut français a également pour directrice générale déléguée Mme Sylviane Tarsot-Gillery, haut fonctionnaire issue du ministère de la culture et de la communication, et pour secrétaire générale Mme Laurence Auer, diplomate disposant d'une expérience approfondie du réseau culturel et de coopération.

Le conseil d'administration de l'Institut français est composé de 30 membres, dont des parlementaires¹, des représentants du ministère de tutelle (affaires étrangères et européennes) et des ministères partenaires (culture et communication, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche), des représentants des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées. Il s'est réuni pour la première fois le 17 juin 2011 et a débattu notamment des deux questions suivantes :

- le budget 2011 de l'établissement, d'un montant total de **52,6 millions d'euros**, intégrant les reports 2010 de l'association CulturesFrance, a été approuvé ;

- a également été approuvée la **création au 1^{er} janvier 2012 de bureaux d'EPIC** dans le cadre de l'expérimentation du rattachement de douze postes du réseau à l'Institut français telle que prévue par la loi du 27 juillet 2010.

La création de l'Institut français s'est ainsi accompagnée d'une croissance de son budget de 20 % par rapport au dernier exercice de CulturesFrance. La subvention versée par le ministère des affaires étrangères en 2011 à son opérateur a compris, en sus de la subvention correspondant au périmètre de l'ex-CulturesFrance, des crédits culturels exceptionnels de 14 millions d'euros et de transferts liés aux emplois et aux activités d'un montant de 7,3 millions d'euros.

¹ Il est à noter que la représentation de la majorité et de l'opposition est strictement paritaire au sein du conseil d'administration de l'Institut français, puisqu'il comprend deux parlementaires du parti de la majorité présidentielle (le député Hervé Gaymard et le sénateur Louis Duvernois) et deux parlementaires du principal parti d'opposition (le député Didier Mathus et la sénatrice Catherine Tasca).

En 2012, la subvention perçue par l'Institut français au titre du programme 185 s'élèvera à 49,7 millions d'euros. Constituée de la même base que la subvention de 2011, elle est augmentée de 1,7 million d'euros liés aux transferts d'ETP des ministères des affaires étrangères, de la culture et de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'une part, et d'une dotation de 11 millions d'euros correspondant aux charges de fonctionnement et d'opération des douze postes expérimentaux.

Au titre de l'action n° 6 « Action culturelle internationale » du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture », le ministère de la culture contribue au budget de l'Institut français à hauteur de 1,7 million d'euros. Ce soutien recouvre essentiellement la participation du ministère aux années et saisons mettant à l'honneur les cultures étrangères en France et mises en œuvre en partenariat. En 2012, les principales opérations soutenues seront le festival croate en France, la préparation de la saison de l'Afrique du Sud en France qui aura lieu en 2013 et la Biennale de Venise.

En outre, créé par l'article 10 de la loi du 27 juillet 2010, un **conseil d'orientation stratégique (COS) de l'Institut français** est chargé d'« élaborer les stratégies de rayonnement de la culture et de la langue françaises à l'étranger ». Composé de 35 membres, il a été réuni pour la première fois le 28 septembre 2011 sous la présidence du ministre des affaires étrangères et européennes, le ministre de la culture et de la communication en étant le vice-président. Il comprend également des élus locaux et nationaux, des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, des représentants des différents ministères concernés, des institutions et des organismes professionnels actifs dans les domaines culturels, audiovisuels, éducatifs, universitaires et de recherche.

Ce premier conseil d'orientation stratégique a permis l'examen des orientations stratégiques de l'Institut français dont les missions traditionnelles de promotion de la culture française et francophone dans le monde, d'encouragement du développement culturel des pays envers lesquels la France a un devoir de solidarité, et de promotion des échanges culturels et du dialogue entre les peuples ont été complétées par de nouvelles responsabilités, dans le cadre d'un périmètre élargi, en particulier dans les domaines suivants :

- la promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français ;

- la promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française ;

- l'information du réseau culturel français à l'étranger, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française ;

- le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau

culturel français à l'étranger. À ce titre, l'Institut est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion de carrière de ces personnels.

Cette réunion a été aussi l'occasion d'examiner le **projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français pour la période 2011-2013** qui devrait s'articuler autour de quatre objectifs fondamentaux :

- inscrire l'action culturelle extérieure dans les objectifs de notre politique étrangère, en adaptant nos actions en fonction des zones géographiques et des publics, en agissant au service de l'influence et du rayonnement de la France dans le monde, en renforçant la dimension culturelle de notre politique de solidarité, et en favorisant le dialogue des cultures et en encourageant la diversité culturelle. Les zones prioritaires sont les pays du Sud de la Méditerranée, l'Europe, les pays développés prescripteurs et les grands pays émergents, l'Afrique et les pays en développement de la francophonie ;

- soutenir et développer l'action du réseau culturel dans le monde ;

- développer des partenariats au profit d'une action plus cohérente et efficace ;

- améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des ressources.

2. L'enjeu de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel français à l'étranger

L'Institut français est appelé à travailler en étroite relation avec le réseau culturel français à l'étranger qui sera constitué, au 1^{er} janvier 2012, de 86 Instituts français, de 12 autres établissements culturels publics et de 445 alliances françaises dans le monde percevant un aide du ministère des affaires étrangères *via* la mise à disposition d'un diplomate au poste de directeur.

Les modalités de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel français à l'étranger, et notamment les modalités du rétablissement des personnels qui auraient changé de statut, sont détaillées à l'article 20 du décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français.

Conformément à l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010, l'arrêté du 6 janvier 2011 du ministre des affaires étrangères et européennes a fixé la liste des treize postes expérimentateurs : Cambodge, Chili, Danemark, Émirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Inde, Koweït, Royaume-Uni, Sénégal, Serbie, Singapour, Syrie. Néanmoins, la Syrie est appelée à sortir prochainement du champ de l'expérimentation en raison de la situation politique actuelle dans ce pays. Ces douze pays sont représentatifs de la diversité de notre réseau culturel à l'étranger.

La mise en œuvre de cette expérimentation est guidée par les principes suivants :

- sa **réversibilité** : prévu par la loi, ce principe guidera l'ensemble de l'exercice et présidera aux choix des solutions juridiques retenues *in fine* quant au statut des bureaux et aux modalités de transfert des personnels ;

- un **dialogue social constant** et la **sécurité juridique** pour nos personnels ;

- la **cohérence du champ de l'expérimentation avec celui de la fusion entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les établissements à autonomie financière (EAF)**, c'est-à-dire les instituts et centres culturels français : le périmètre retenu dans le réseau englobe la totalité de nos dispositifs d'influence (culture, langue, attractivité) et recoupe celui de la fusion SCAC/EAF. Ce périmètre commun garantit les conditions optimales de réversibilité de l'expérimentation. Il rend pérenne la réforme de nos dispositifs locaux, sur la base de principes clairs : « une marque unique, un dispositif unique, l'autonomie financière », et ce, quel que soit la décision finale qui sera prise en 2013 de rattacher ou non l'ensemble du réseau culturel à l'Institut français ;

- s'agissant des agents de recrutement local (environ 300 dans les pays expérimentateurs), leurs modalités de transfert au bureau de l'EPIC fait actuellement l'objet d'études juridiques afin que les droits acquis soient préservés ;

- s'agissant des personnels expatriés (titulaires, CDI et CDD), ils resteront pendant la durée de l'expérimentation sous contrat du ministère des affaires étrangères et européennes ;

- le **respect de l'autorité des ambassadeurs** : l'autorité du chef de la mission diplomatique sur l'action à l'étranger de l'Institut français est affirmée par la loi. Le décret précité du 30 décembre 2010 précise son exercice dans le cadre de l'expérimentation. Il est ainsi rappelé que l'ambassadeur préside le conseil d'orientation stratégique local de l'EAF concerné par l'expérimentation.

Il est à noter sur les douze postes retenus, quatre (Singapour, Émirats arabes unis, Koweït et Ghana) ne disposent pas d'établissement à autonomie financière. Il sera possible d'y tester, comme à Koweït, la faisabilité de créer *ex nihilo* un établissement culturel à partir d'un bureau d'EPIC. S'agissant des pays dotés d'un EAF, le choix s'est porté vers des établissements bénéficiant d'une gestion saine. Seule l'Inde présente un EAF avec une situation financière difficile qui peut exiger des mesures de redressement afin de garantir sa solvabilité. Quelques pays disposant d'un réseau d'alliances françaises (Inde, Singapour, Émirats arabes unis, notamment) ont été sélectionnés afin d'y tester les modalités de dialogue sur le terrain entre le nouvel opérateur et ce partenaire essentiel de notre réseau culturel que constituent les alliances françaises.

Sur le modèle de la transformation des missions économiques des ambassades en bureaux d'UBIFRANCE, EPIC chargé d'accompagner les entreprises françaises dans leur développement à l'export, l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel devrait aboutir à la transformation des EAF culturels en antennes de l'Institut. Le réseau de l'Institut français pourrait être complété, le cas échéant, dans les pays ne disposant pas d'EAF par la création de nouveaux bureaux de l'EPIC liés aux SCAC des ambassades concernées.

Le cahier des charges de l'expérimentation, approuvé par arrêté en date du 15 février 2011, précise ainsi que « *l'Institut français est représenté localement par un bureau de représentation à l'étranger dénommé « bureau local », dirigé par un directeur, qui a par ailleurs un rôle de conseiller de l'ambassadeur en matière de coopération et d'action culturelle* », étant entendu que « *les postes expérimentateurs doivent s'inspirer autant que possible de la formule retenue localement par le réseau UBIFRANCE* ».

Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 2010 et à l'article 20 du décret du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français, l'action des bureaux locaux de l'Institut français s'exerce sous l'autorité de l'ambassadeur, chef de mission diplomatique, dans le cadre de sa mission de coordination et d'animation. À ce titre, l'ambassadeur :

- donne son avis sur la désignation du directeur du bureau local de l'Institut français et celle de ses principaux collaborateurs : il adresse chaque année au président de l'Institut français son évaluation générale sur la manière de servir du directeur du bureau local de l'Institut français de son pays de résidence ;

- donne son avis sur les créations et les suppressions de postes ;

- valide la programmation annuelle du bureau local de son pays de résidence ;

- valide le projet de budget ;

- peut cosigner avec le représentant habilité de l'Institut français, toute convention ou tout accord de coopération conclu entre l'Institut français et un organisme de son pays de résidence ;

- instruit, le cas échéant, les demandes d'accréditation des personnels du bureau local de son pays de résidence ;

- il peut demander, lorsque les circonstances l'exigent, au président de l'Institut français le rappel de tout agent affecté dans le bureau local de son pays de résidence et, en cas d'urgence, donner l'ordre à celui-ci de partir immédiatement.

Un **comité d'orientation stratégique local**, présidé par l'ambassadeur, donne un avis sur les objectifs ainsi que les priorités sectorielles et géographiques de la programmation de l'Institut français dans les pays dans lesquels l'expérimentation est menée.

Le premier rapport d'évaluation de l'expérimentation a été transmis aux commissions parlementaires permanentes compétentes au début du printemps 2011. Il ressort de ce premier bilan que la mise en place de la structure centrale du nouvel EPIC dénommé « Institut français » à Paris est achevée et que les douze postes bénéficiant d'un futur bureau de l'EPIC disposeront de ces nouvelles entités à partir du 1^{er} janvier 2012. Celles-ci seront placées directement sous la tutelle de la nouvelle agence Institut français.

Les sept premiers comités d'orientation stratégique locaux (COSL) des futurs bureaux de l'EPIC Institut français se sont tenus dans d'excellentes conditions, avec une implication personnelle forte des ambassadeurs et une mobilisation effective de tous les services concernés.

Toutefois, une première phase d'études a été lancée. Elle vise notamment à définir le statut des futurs bureaux au regard du droit local. Parallèlement, il a été demandé aux postes concernés d'analyser avec la plus grande précision les conditions du transfert à l'Institut français des agents de droit local tout en préservant le caractère réversible de l'expérimentation d'un tel transfert dans la mesure où il est prévu par la loi du 27 juillet 2010.

En outre, dans le cadre de la préparation du budget 2012, les crédits qui seront transférés à l'Institut français au niveau de l'expérimentation ont été évalués en liaison avec les postes concernés. Ils recourent le périmètre de l'EPIC : coopération culturelle, audiovisuelle, universitaire et scientifique (hors poste disposant d'un service scientifique autonome) et attractivité, et s'élèvent ainsi à un montant de 11 millions d'euros.

La décision finale du rattachement définitif ou non de l'ensemble du réseau culturel est prévue à la fin de l'année 2013.

L'expérimentation du rattachement intervient concomitamment avec la poursuite, jusqu'en 2013, de la mise en œuvre d'une mesure phare de la révision générale des politiques publiques (RGPP), à savoir la fusion des SCAC et des EAF culturels dans chacun des 94 pays concernés en un dispositif unique de coopération et d'influence regroupé dans un seul établissement à autonomie financière à dimension nationale dans le pays considéré. La fusion de nos instituts et des équipes travaillant dans les SCAC se déroule à périmètre juridique et géographique constants, et ne concerne qu'une partie du réseau culturel et de coopération (94 pays concentrant EAF et SCAC). Cette mesure, décidée avant la mise en œuvre de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français, est non réversible. Elle est, toutefois, pleinement cohérente avec la perspective d'un rattachement à l'Institut français de nos EAF culturels à l'étranger, dans une logique d'unification de nos dispositifs de coopération culturelle et d'influence.

Le calendrier de la fusion SCAC/EAF a fait l'objet des aménagements nécessaires afin que sa mise en œuvre ne déstabilise pas les réseaux les plus complexes :

- à la fin de l'année 2010 : 16 pays concernés, dont 6 avec transferts de charges effectués ;

- au 1^{er} janvier 2011 : 16 + 52 pays concernés, soit 68 pays fusionnés, dont 24 avec transferts de charges effectués ;

- au 1^{er} janvier 2012 : 68 + 14 pays concernés, soit 82 pays fusionnés, dont 82 avec transferts de charges effectués ;

- au 1^{er} janvier 2013 : 94 postes fusionnés, dont 94 avec transferts de charges effectués.

Dans le cadre de cette fusion, près de 250 agents de droit local auront changé d'employeur afin de rejoindre nos EAF à l'issue de cette réforme et conserveront l'ensemble de leurs droits acquis.

C. LES CRAINTES DES ALLIANCES FRANÇAISES DOIVENT ÊTRE DISSIPÉES

Votre rapporteur pour avis a pu constater un certain accès de fièvre au sein du réseau des alliances françaises face à la montée en puissance des campagnes de communication de l'Institut français et la mise en œuvre de l'expérimentation du rattachement d'un certain nombre de postes, en particulier dans des pays comportant un réseau dense d'alliances.

En tout état de cause, le ministre des affaires étrangères a appelé aussi bien les missions diplomatiques que l'Institut français à respecter rigoureusement la permanence de la dualité historique du réseau culturel français à l'étranger, qui repose sur deux « jambes » : le réseau public des instituts français et des SCAC, et un réseau associatif des alliances françaises, associations de droit local. Dans cet esprit, le ministère des affaires étrangères a apporté les assurances suivantes :

- toute forme de concurrence franco-française entre alliances françaises et instituts culturels¹ sera rigoureusement évitée, d'où la poursuite de la politique consistant à supprimer autant que faire se peut les doublons entre EAF et alliances sur un même territoire. Seuls 13 pays comportent encore aujourd'hui les deux formes d'établissements culturels : dans ces cas relativement bien circonscrits, il est prévu d'opérer une **répartition des tâches et des secteurs d'intervention**, les EAF ou antennes de l'EPIC ayant ainsi vocation à se concentrer sur les missions institutionnelles traditionnelles des missions diplomatiques (coopération culturelle, universitaire et scientifique).

¹ Ce risque de concurrence est accentué depuis que la loi a confié à l'Institut français une compétence en matière d'enseignement du français, qui constitue le cœur de métier des alliances.

À titre d'exemple, en Inde, pays à tradition d'alliances françaises, il est prévu que l'expérimentation du rattachement conduise à la création d'un bureau de l'EPIC ayant le statut d'EAF présidé par le conseiller culturel de l'ambassade. Pour autant, l'antenne de l'EPIC n'interviendra qu'en matière de coopération culturelle, universitaire et scientifique, les alliances françaises devant poursuivre leur mission principale d'enseignement du français ainsi que leurs programmations culturelles traditionnelles ;

- le fait que le conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) de l'ambassade préside l'Institut français du pays concerné ne doit pas conduire à un biais défavorable aux alliances françaises existantes, notamment en matière d'attribution des appels à projets. En tout état de cause, les premiers appels à projets lancés depuis la mise en place de l'Institut français continuent de bénéficier de façon significative aux alliances françaises.

D. LA FORMATION DES PERSONNELS DU RÉSEAU CULTUREL À L'ÉTRANGER

1. Un accroissement des programmes de formation en 2010

Le montant total des actions de formations dans le réseau s'est établi à 3,8 millions d'euros prélevés sur les crédits « exceptionnels » (une rallonge budgétaire de l'ordre de 20 millions d'euros par an entre 2009 et 2011), conformément à la volonté du Parlement qui déplorait l'insuffisance des formations dans les secteurs artistiques et culturels les années précédentes.

Ce sont 1 400 agents qui ont été formés par le ministère des affaires étrangères, l'association CulturesFrance (prédécesseur de l'Institut français), la fondation Alliance française et le réseau mondial des alliances françaises pour un coût total de 2,2 millions d'euros. Par ailleurs, l'emploi de la rallonge en 2010 déléguée aux postes diplomatiques a représenté environ 1,6 million d'euros additionnels consommés pour les formations. Cet effort ponctuel doit permettre une remise à niveau des compétences de certains agents mais n'a pas vocation à être reconduit à la même hauteur les années suivantes.

Les thématiques traitées avec CulturesFrance comme maître d'œuvre ont couvert les domaines suivants : théâtre et arts visuels contemporains, cinéma et audiovisuel, ingénierie de projets culturels et cofinancements, management d'équipe et pilotage d'établissement culturel, marketing des cours de français. Pour certaines thématiques, des formateurs ont été sélectionnés par appel d'offre : Relais Culture Europe, Chambre de commerce et d'industrie de Paris et Centre d'approche des langues vivantes et des médias (CAVILAM) à Vichy. Les sessions de formation des médiathécaires se sont tenues avec l'aide du Bureau international de l'édition française. Les formations au français au Centre international d'études pédagogiques (CIEP)

et celles dans le réseau culturel ont réuni 860 stagiaires pour un coût de 0,9 million d'euros.

En 2012, l'Institut français devrait continuer de consacrer au moins deux millions d'euros à ses programmes de formation au sein du réseau culturel, aussi bien au niveau des EAF que des alliances françaises conventionnées.

2. L'implication de l'Institut français dans la formation des personnels

L'Institut français est chargé, en vertu de la loi du 27 juillet 2010, du « conseil et de la formation professionnels [...] notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger ». En conséquence, le ministère des affaires étrangères lui transfère la responsabilité de modules de formation et des crédits afférents. D'autres opérateurs ou partenaires continuent d'intervenir sur les formations comme la fondation Alliance française avec l'aide du réseau des alliances et celle du ministère des affaires étrangères.

BILAN DES ACTIONS DE FORMATION CONDUITES AU SEIN DU RÉSEAU CULTUREL

I. Formations du premier semestre 2011 :

Au premier semestre 2011, plusieurs sessions de formation ont été organisées par l'Institut français pour 523 stagiaires, dont 37 % de la catégorie cible des agents de droit local. Le stage des « nouveaux partants dans le réseau » transféré à l'Institut à la demande du ministère des affaires étrangères pour la première fois, figure dans ce total (150 agents formés). À cela, s'ajoutent aussi les 334 participants aux ateliers de l'Institut français à Marseille.

Le public des formations du périmètre de l'Alliance française représente 554 agents. En outre, les formations à la langue française pour les hauts fonctionnaires ont concerné 30 agents.

II. Formations en cours à partir de septembre 2011 :

Ces actions continuent de traiter de l'ensemble des thématiques précédemment couvertes en 2010 en complétant leur répartition géographique, et en y ajoutant la recherche de financement innovant et de mécénat, le soutien aux industries culturelles et les formations innovantes à distance des médiathécaires. Le public visé est d'environ 300 personnes formées dans le périmètre de l'Institut français.

Le public des formations du réseau des alliances françaises (où l'activité en cette période est traditionnellement très soutenue en Afrique et en Amérique du Sud) est évalué à 900 stagiaires environ.

III. Prévisions globales pour 2011 :

- Nombre d'agents : 2 800 agents dont 1 200 formés par l'Institut français (dont 334 aux ateliers de Marseille) et 1 600 par les alliances françaises ;

- Budget : 2,2 millions d'euros sur les crédits du programme 185, dont 1,78 million d'euros employés par l'Institut français (dont d'importants reports de crédits du ministère des affaires étrangères en 2010) et 0,44 million d'euros pour les alliances *via* la fondation Alliance française (augmentés de 0,47 million d'euros de recettes locales).

IV. Avenir du dispositif de formation en 2012 :

La formation constitue un excellent moyen de mobilisation dynamique des moyens humains. Le bilan des évaluations recueillies après déroulement des sessions de formation confirme la pertinence des axes retenus, l'intérêt des postes et des agents ainsi que la réactivité des acteurs de formation.

L'Institut français comporte depuis septembre 2011 un véritable pôle de la formation qui apporte sa contribution au partenariat de l'Institut et du réseau culturel. Par ailleurs, la fondation Alliance française poursuit des actions vers le réseau des alliances, les autres agences ou opérateurs habituels.

Les agents de droit local étant destinés dans bien des cas à prendre en charge les établissements culturels par substitution aux expatriés, il est souhaitable qu'ils puissent continuer de bénéficier des formations grâce à un financement plus systématique de leurs déplacements.

La mise en œuvre du programme en 2010 et 2011 a permis de récolter des indications sur les capacités de mise en œuvre et d'absorption par le réseau : de 1 400 agents en 2010 formés en année de démarrage du programme, 2 800 agents bénéficieront de formations en 2011, au pic des activités. Le rythme de croisière de l'effort de formation à partir de 2012 pourrait consacrer des moyens à hauteur de un million d'euros pour 700 agents par année.

Cet effort de formation s'inscrit dans une stratégie plus globale visant à renforcer la professionnalisation des agents du réseau culturel français à l'étranger et qui inclut également un volet concernant les processus de recrutement et la possibilité d'offrir des plans de carrière aux agents. La création de l'Institut français qui a la possibilité d'offrir à ses agents des contrats à durée indéterminée s'inscrit dans cette dynamique.

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

II. POUR UNE POLITIQUE FRANCOPHONE MODERNE

A. DES CRÉDITS TENDUS POUR UNE POLITIQUE DE PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE LA DIVERSITÉ LINGUISTIQUE QUI SE VEUT MALGRÉ TOUT AMBITIEUSE

D'un montant de 23,4 millions d'euros en 2011, les crédits de la promotion du français et de la diversité culturelle devraient s'établir, en 2012, à **21,6 millions d'euros**, soit une diminution de près de 8 %.

En 2012, le nouvel opérateur, l'Institut français, sera, en vertu de la loi du 27 juillet 2010, le principal acteur de la promotion de la culture

française, en particulier dans les domaines de la promotion de la langue et de son enseignement dans les établissements culturels. Afin de mettre en œuvre les priorités de la politique de promotion du français à l'étranger, l'Institut français devra s'appuyer sur notre réseau culturel à l'étranger (SCAC des ambassades, instituts et centres culturels français à l'étranger, alliances françaises) ainsi que sur d'autres partenaires tels que l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), la chaîne multilatérale francophone TV5 Monde ou encore le Centre international d'études pédagogiques (CIEP).

À l'occasion de l'ouverture des États généraux de la promotion du français dans le monde en octobre 2011, M. Alain Juppé, ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, a déclaré que « *nous devons porter une attention toute particulière aux pays du monde arabe engagés dans un mouvement de transition vers la démocratie et où les jeunes sont les premiers acteurs du changement* ». Dans cette logique, il a appelé à la mise en place par l'Institut français d'un programme spécial qui associerait formation au français et enseignement professionnel, « *voire enseignement sur la construction de l'État de droit et de la démocratie* ». Il s'est également prononcé en faveur de la mise en place, y compris dans les pays arabes non francophones, de bourses destinées à des jeunes qui n'auraient pas les moyens d'étudier au sein d'un lycée français à l'étranger.

Des stratégies régionales ont été élaborées afin de cibler nos priorités en fonction des zones concernées :

- **en Europe** : puisque l'élargissement européen représente un défi pour le maintien du statut du français comme langue de travail de l'Union européenne, donc pour sa place de grande langue de communication internationale, le ministère des affaires étrangères y soutient un ambitieux plan de formation destiné aux fonctionnaires et diplomates appelés à travailler à Bruxelles ou en relation avec l'Union européenne, en particulier parmi les membres récents de l'Union européenne. Le ministère encourage en particulier la généralisation de l'apprentissage de deux langues vivantes dans les systèmes éducatifs nationaux, et soutient tous les dispositifs d'excellence, parmi lesquels les classes bilingues francophones, dont les effectifs augmentent rapidement ;

- **en Afrique francophone, au Maghreb et au Proche-Orient** : il s'agit de l'ensemble géopolitique clef en termes d'enjeux stratégiques pour la francophonie. En effet, le continent africain fait l'objet, depuis le début de ce nouveau millénaire, d'un intérêt économique et politique grandissant en raison de ses ressources naturelles et de sa démographie. En conséquence, les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest, en tant que composantes de cette montée en puissance, s'imposent comme une force d'attraction pour ceux de l'Afrique de l'Est qui prennent conscience de l'importance du français. Le Maghreb et le Machrek (Orient arabe), tant pour des raisons historiques que de dynamique interne, participent pleinement à cet intérêt pour l'Afrique, valorisant l'impact de notre langue sur le continent et bien au-delà ;

- **au sein des grands pays émergents (Mexique, Brésil, Inde, Chine, Indonésie, Afrique du Sud, etc.)** : le français y est une langue de culture et de différenciation. Notre investissement linguistique, ciblé dans les secteurs d'expertise, vise à positionner la France à moyen et long termes auprès des futurs décideurs économiques et politiques ;

- **en Asie** : à l'exception de la péninsule indochinoise, qui fait l'objet de projets spécifiques, le français n'y est pas une langue d'héritage, mais de spécialisation et de différenciation. Cette région est la cible de stratégies orientées autour de la conquête de nouveaux publics et de l'expertise. Nos actions positionnent l'offre de français au sein des établissements d'élite, de façon à créer des viviers nationaux de hauts cadres francophones. Les établissements d'enseignement du français (instituts et centres culturels français, alliances françaises) développent les cours propres à mobiliser de nouveaux publics, notamment à destination des professionnels et des entreprises (français sur objectifs spécifiques). Notre coopération porte sur la valorisation de l'enseignement de notre langue au niveau secondaire, de façon à favoriser la mobilité étudiante, et la promotion des certifications en langue française. Enfin, de nombreuses coopérations voient le jour à la demande des pays partenaires, qui sollicitent l'expertise de la France dans les domaines de l'innovation scientifique et technique (formation des élites locales) ou de la réforme de leurs systèmes éducatifs nationaux (introduction d'une seconde langue vivante, création de corps d'inspection, etc.) ;

- **en Océanie** : longtemps oubliée, cette zone connaît une implication renforcée articulée autour de deux axes. D'une part, la conquête de nouveaux publics, notamment en Nouvelle-Zélande et en Australie, mais aussi dans les îles voisines, où la maîtrise d'une seconde langue est un enjeu émergent sur le marché du travail. D'autre part, les dynamiques de régionalisation, autour de la Nouvelle-Zélande, en quête d'une visibilité extérieure accrue, de la Nouvelle-Calédonie, dont l'autonomie grandissante se traduit par un fort activisme régional, et du Vanuatu, qui a fait le choix du trilinguisme bislama-français-anglais, permettent de diffuser le français comme langue régionale.

Les fonds de solidarité prioritaire (FSP) entrant dans la politique francophone bilatérale de la France en 2011 sont :

- des nouveaux projets FSP-pays adoptés en juin 2011 : Liban (1 million d'euros), Sud-Soudan (700 000 euros) et Burundi (300 000 euros) ;

- le FSP mobilisateur (2007-2010 – 5,5 millions d'euros) qui comportait trois composantes pour la relance du français (pays en zone de solidarité prioritaire) et qui a été prolongé jusqu'en mars 2012.

B. LE RÉSEAU MONDIAL DES ALLIANCES FRANÇAISES : UN BIJOU DE NOTRE POLITIQUE D'ENSEIGNEMENT DU FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Sous le label générique « Alliance française », s'abritent deux types de structures différentes :

- la fondation d'utilité publique Alliance française, créée au 1^{er} janvier 2008, qui a repris les responsabilités internationales (éthique du nom, coordination, orientations générales) de l'association du même nom créée en 1883 et s'est donnée pour mission nouvelle de soutenir le réseau international dans ses objectifs de professionnalisation et de recherche de qualité ;

- 1 040 alliances françaises présentes dans 136 pays, y compris la France, qui sont pour la plupart des associations autonomes de droit local. 445 de ces alliances françaises sont conventionnées avec le ministère des affaires étrangères et bénéficient à ce titre d'un soutien sous forme de subventions ou de mise à disposition de personnels. Les autres alliances sont de taille plus réduite et s'apparentent pour certaines parfois davantage à des « clubs » à l'anglo-saxonne.

Le mode de fonctionnement de la fondation est totalement décentralisé. Ce sont des personnalités de la société civile locale qui décident de créer une alliance et la dirigent, la fondation n'ayant que le pouvoir d'accepter ou de refuser cette démarche, éventuellement de « délabelliser » une alliance en cas de non respect des critères d'attribution du label.

La majorité des 445 alliances françaises conventionnées se consacrent essentiellement aux cours de français, accueillant près de 500 000 étudiants par an, mais plusieurs disposent de toute la palette des activités d'un centre culturel (cours de langue, programmation culturelle, médiathèque), notamment en Amérique latine, en Russie, en Inde ou en Chine.

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| Fondation (subvention de fonctionnement) | 779 000€ | 772 800€ | 800 000€ | 800 000€ | 800 000€ |
| Crédits DGAF* | non | non | non | 842 810€ | 860 864€ |
| DGAF via les postes | 1 924 055€ | 1 917 282€ | 1 662 959€ | non | non |
| Subvention aux AF (hors DGAF) | 7 330 985€ | 7 307 758 € | 6 433 335€ | 7 385 525 € | 6 196 335€ |
| Total général | 10 034 040€ | 9 997 840€ | 8 896 294 € | 9 028 335€ | 7 857 199€ |

* Depuis 2010, les subventions des Délégations générales des alliances françaises (DGAF) sont versées directement auprès de la fondation Alliance française de Paris et ne transitent plus par les postes.

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

Le ministère des affaires étrangères met à disposition du réseau des alliances Françaises 325 postes de détachés dont douze sont actuellement vacants. Les postes de directeurs représentent 62 % des emplois, les postes de

directeurs adjoints 8 % et les 30 % restant sont des chargés de mission. Le montant de la masse salariale correspondant à la mise à disposition de personnels expatriés auprès des alliances françaises conventionnées a représenté environ 30 millions d'euros en 2010.

C. LA FRANCOPHONIE MULTILATÉRALE

En matière de francophonie multilatérale, dont les crédits sont inscrits sur l'action n° 5 « Coopération multilatérale » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », la France consacrera, en 2012, un total de 66,3 millions d'euros qui devraient être répartis (après mise en œuvre des gels budgétaires) entre les postes suivants :

- 29,4 millions d'euros en faveur de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), qui compte 56 États et gouvernements membres et 19 pays observateurs, dont 13,4 millions au titre de sa contribution obligatoire et 16 millions d'euros au titre de sa contribution volontaire ;

- 5,3 millions d'euros au titre du loyer de la Maison de la Francophonie ;

- 5 millions d'euros destinés à financer l'organisation du XIV^e sommet de la Francophonie qui se déroulera, en 2012, à Kinshasa ;

- 25,5 millions d'euros en faveur de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) ;

- 1 395 000 euros en faveur de l'Association internationale des maires francophones (AIMF) ;

- 1 646 000 euros en faveur de l'Université Senghor à Alexandrie ;

- 117 000 euros en faveur de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Si l'on ne tient pas compte du loyer de la Maison de la Francophonie et de la participation de la France au financement du sommet de Kinshasa, les crédits de la francophonie multilatérale s'établissent, en 2012, à 56 millions d'euros, soit un niveau équivalent à celui observé en 2011.

Encore une fois, **vo**tre rapporteur pour avis regrette que les crédits de la francophonie multilatérale continuent d'être inscrits sur le programme 209 de la mission « Aide publique au développement ». La commission de la culture du Sénat plaide de longue date pour le rattachement de ces crédits à la mission « Action extérieure de l'État », précisément au programme 105 relatif à l'action de la France dans le monde et en Europe qui regroupe les contributions de notre pays à un grand nombre d'organisations internationales. **Vo**tre rapporteur pour avis rappelle, à cet égard, que les programmes mis en œuvre par l'Organisation internationale de la Francophonie ne s'adressent plus uniquement aux pays en développement

mais soutiennent également la promotion du français dans les pays d'Europe de l'Est et dans les grandes organisations internationales.

Le rattachement au programme 105 de la mission « Action extérieure de l'État » aurait plusieurs mérites : d'une part, on évoquerait enfin la francophonie multilatérale en même temps que la diplomatie d'influence lors de l'examen de la mission « Action extérieure de l'État », ce qui semble plus cohérent compte tenu du statut de vecteur d'influence dont jouit notre langue ; d'autre part, on distinguerait enfin notre politique francophone de notre politique traditionnelle d'aide publique au développement, dans un souci de plus grande sincérité budgétaire et surtout dans un souci de modernité.

S'ajoutent à ces crédits, la contribution de la France au financement de la chaîne francophone multilatérale TV5 Monde, qui s'établit, en 2011, à 73,5 millions d'euros, en légère hausse par rapport à son niveau de 2010 :

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS FRANÇAISES SUR 3 ANS (en K€)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2010/2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| Frais communs : budget de base | 28,1 | 28,8 | 29,5 | 5,06 % |
| Frais communs : rééquilibrage | 4,6 | 8,6 | 10,4 | 128,60 % |
| Frais communs : plan stratégique | 2,0 | 2,7 | 3,1 | 55,90 % |
| Quote part française des frais communs (6/9es) | 34,7 | 40,1 | 43,1 | 24,22 % |
| Solde à transférer en frais communs (rééquilibrage) | 9,1 | 4,5 | 2,1 | -76,57 % |
| Compensation avantage du siège (modification taux en 2011 = -5 %) | 14,6 | 15,4 | 13,8 | -5,32 % |
| Programmes français | 12,2 | 12,6 | 14,5 | 18,46 % |
| Frais spécifiques (à la charge de la France) | 35,9 | 32,4 | 30,5 | -15,18 % |
| | | | | |
| Total subvention française | 70,6 | 72,5 | 73,5 | 4,18 % |

CRÉDITS CONSACRÉS SPÉCIFIQUEMENT À LA FRANCOPHONIE ET À LA PROMOTION DU FRANÇAIS

(en millions d'euros)

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------|-------|-------|
| Promotion du français et diversité linguistique (P185, hors titre 2) | 10,1 | 23,4 | 21,6 |
| Francophonie multilatérale (P209)* | 66,3 | 61,2 | 61,3 |
| TV5 Monde | 72,5 | 73,5 | 73,5 |
| Total | 148,9 | 158,1 | 156,4 |

* En 2012 : hors contribution de la France à l'organisation du sommet de Kinshasa.

Votre rapporteur pour avis relève que l'OIF est aujourd'hui confrontée à deux problèmes d'importance :

- dans un contexte de crise de la dette qui affecte durement cette année la zone euro et face aux difficultés financières d'un grand nombre de ses pays membres, **la situation des arriérés de l'OIF est particulièrement préoccupante**. Au 31 octobre 2011, le solde entre les montants effectivement recouvrés et les contributions statutaires statutairement dues s'établissait à près de **- 15 millions d'euros** (compte tenu de la régularisation récente du solde de la contribution canadienne) ;

- **le ratio des dépenses de fonctionnement** par rapport au budget total de l'organisation s'est établi, en 2011, à 42,6 %. **Ce ratio est en augmentation**, alors même qu'il avait été réduit de façon significative au cours des dernières années. Toutefois, la **mise en place de la comptabilité analytique** devrait permettre prochainement de ne plus comptabiliser comme des dépenses de fonctionnement des dépenses qui étaient pourtant des dépenses d'intervention (voyages d'observateurs en missions, etc.). Néanmoins, l'OIF continue de consacrer 23 millions d'euros au financement de sa masse salariale.

III. SOUTENIR L'EXCELLENCE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Comme l'avait souligné notre ancien collègue Yves Dauge dans son rapport pour avis budgétaire sur les crédits de l'action culturelle extérieure dans le projet de loi de finances pour 2011, quatre grandes inconnues budgétaires pesaient sur l'horizon budgétaire de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) : l'immobilier, la prise en charge des pensions de ses personnels civils, le recrutement de ses enseignants et la prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger.

Malgré l'obligation faite, par la loi du 27 juillet 2010, aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France de conclure une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec l'État, force est de constater que le seul document stratégique prévisionnel élaboré entre l'AEFE et sa tutelle se résume à un **simple « contrat d'objectifs pour la période 2011-2013 »**. Il s'agit là d'un contournement de la législation, illustrant la difficulté pour l'État de s'engager sur les masses financières correspondant aux missions de service public qui incombent à l'agence.

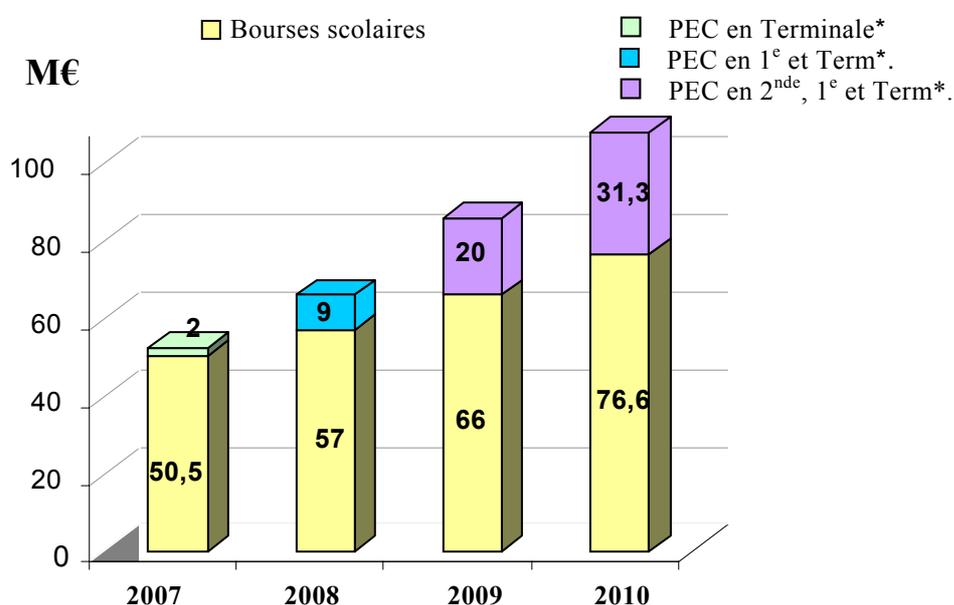
A. LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SCOLARITÉ DES ÉLÈVES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

1. La cristallisation de la prise en charge...

Inscrits sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », les crédits de l'aide à la scolarisation des élèves français résidant à l'étranger, d'un montant de 125,5 millions d'euros en 2012 (contre 119 millions d'euros en 2011), viennent financer deux types d'aides, versées par l'AEFE aux familles d'élèves français inscrits dans un établissement d'enseignement français à l'étranger, déclinées au sein de l'action n° 2 « Accès des élèves français au réseau de l'AEFE » :

- **les bourses scolaires**, attribuées sur critères sociaux au bénéfice des élèves de toutes les classes, d'un montant de 93,6 millions d'euros pour l'année scolaire 2011-2012, contre 76,6 millions d'euros pour 2010-2011, soit une augmentation de plus de 22 % ;

- **la prise en charge (PEC)** des frais de scolarité des élèves du second cycle du secondaire qui en font la demande, d'un montant de 31,9 millions d'euros pour l'année scolaire 2011-2012, contre 31,3 millions d'euros pour 2010-2011, soit une très légère augmentation de 2 %.



Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

Dans leur rapport en date du 3 novembre 2010, rédigé à la demande du Président de la République afin d'évaluer la mesure de prise en charge des frais de scolarité des élèves français résidant à l'étranger, la députée Geneviève Colot et la sénatrice Sophie Joissains ont formulé deux recommandations en vue de maîtriser le coût du dispositif :

- prolonger le moratoire sur son extension au-delà des classes du lycée ;

- plafonner les frais de scolarité pris en charge au niveau des frais d'écolage en vigueur au cours de l'année scolaire 2007-2008.

Le moratoire sur l'extension de la réforme aux classes de collège, appliqué depuis l'année scolaire 2009-2010, est ainsi reconduit pour 2011-2012. Dans ces conditions, le périmètre de la PEC restera fixé aux classes de lycée.

Les sénateurs ont suivi la seconde recommandation du rapport précité en adoptant un amendement, au sein du projet de loi de finances pour 2011, visant à fixer un plafond du montant des frais de scolarité pris en charge déterminé par décret pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger. Cette disposition, validée en commission mixte paritaire, figure désormais à l'article 141 de la loi de finances initiale pour 2011.

Ainsi, conformément au décret n° 2011-506 du 9 mai 2011, pris en application de l'article 141 de la loi de finances pour 2011, le montant des frais de scolarité pris en charge est plafonné à partir de la rentrée scolaire 2011-2012 au niveau des frais d'écolage appliqués par les établissements en 2007-2008.

C'est l'AEFE qui, sur proposition des commissions locales et après avis de la commission nationale des bourses qui se réunit deux fois par an, décide de l'attribution des bourses et des prises en charge versées aux familles.

La mesure de plafonnement permet de réaliser une économie estimée de l'ordre de 3,5 millions d'euros en 2011 (sur les quatre derniers mois de l'année, étant donné qu'elle entre en application au mois de septembre) et de 11 millions d'euros en 2012 (c'est-à-dire en année pleine). **C'est ainsi que le différentiel observé en 2011 entre une dotation budgétaire de 119 millions d'euros destinée à couvrir la PEC et un coût réel estimé à 126 millions d'euros sera comblé, en année pleine en 2012, par les économies consécutives au plafonnement.**

Le tableau ci-après présente la comparaison des estimations du coût de la PEC avec et sans plafonnement, et des éventuels besoins résiduels de financement de l'aide à la scolarité dans son ensemble (bourses scolaires incluses) :

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------------|-----------------|-----------------|
| Bourses scolaires | 84,0 M€ | 93,6 M€ | 106,0 M€ |
| PEC après extension du plafonnement | 33,7 M€ | 31,9 M€ | 33,5 M€ |
| Total après extension du plafonnement | 117,7 M€ | 125,5 M€ | 139,5 M€ |
| <i>Dotations</i> | <i>117,8 M€*</i> | <i>125,5 M€</i> | <i>116,0 M€</i> |

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

L'exercice budgétaire 2013 risque de se heurter à un problème majeur. En effet, les prévisions de dépense réalisées à ce jour laissent apparaître, à périmètre constant, un besoin de financement de 139,5 millions d'euros pour une dotation fixée aujourd'hui à 116 millions d'euros. Si la dotation programmée à ce jour devait être maintenue, elle impliquerait la mise en œuvre de nouvelles mesures de régulations particulièrement importantes.

En outre, une conséquence observée de la mesure de plafonnement est la grande disparité des taux de prise en charge des frais de scolarité qu'elle entraîne, d'un établissement à l'autre : le plafonnement ayant comme base de référence les tarifs 2007-2008, le reliquat à la charge des familles se révèle d'autant plus important que les frais de scolarité de l'établissement de scolarisation ont augmenté depuis cette année scolaire.

L'article 141 de la loi de finances pour 2011 prévoit l'ajustement annuel des plafonds définis par le décret 9 mai 2011. Les modalités de cet ajustement devront prendre en compte l'ensemble des conséquences du plafonnement, tant du point de vue budgétaire que de celui des familles.

Les solutions à envisager pour résorber le besoin résiduel de financement prévu en 2013 s'inscriront dans le cadre de cette réflexion générale sur l'ajustement annuel des plafonds.

Une réunion interministérielle s'est tenue, cet été, à Matignon afin de trouver une solution permettant de soulager les familles pour lesquelles un plafonnement de la PEC au niveau des frais de scolarité constatés en 2007-2008 entraînait une charge particulièrement significative. Il a été décidé que l'AEFE devrait examiner au cas par cas les ajustements justifiés par la situation des 28 établissements pour lesquels un retour à la base de 2007-2008 débouchait sur un niveau de couverture inférieur à 65 %. Parmi ces établissements, certains, principalement situés en Amérique du Nord, affichent un montant de frais de scolarité particulièrement élevé renforcé par la mise en œuvre de la PEC, et d'autres, en particulier en Amérique latine, en Algérie et à Pondichéry, sont confrontés à des contraintes liées également au besoin de rénovation de leurs installations dont le coût a été répercuté sur les frais de scolarité.

L'AEFE devra ainsi établir une liste des ajustements à mettre en œuvre, dans la limite d'un montant global de 170 000 euros qui devront être prélevés sur le programme 151 et ne pourront être versés qu'à partir de

septembre 2012. En effet, la loi prévoit que ces ajustements ne peuvent intervenir que dans le cadre d'une révision annuelle, donc au terme d'un an de mise en œuvre des mesures de plafonnement.

**ÉTABLISSEMENTS POUR LESQUELS LE TAUX DE PRISE EN CHARGE
EST INFÉRIEUR À 65 %**

| | | |
|--|---|---------|
| JERUSALEM | LYCÉE DE LA HAVAT HANOAR HATSIONI DE JERUSALEM | 33,78 % |
| INDE | LYCÉE FRANCAIS de PONDICHERY | 33,83 % |
| ALGERIE | LYCÉE INTERNATIONAL A. DUMAS À HYDRA ALGER | 39,53 % |
| REPUBLIQUE MALGACHE | LYCÉE FRANCAIS SADI-CARNOT | 40,84 % |
| REPUBLIQUE MALGACHE | LYCÉE FRANCAIS DE TAMATAVE | 47,10 % |
| CHYPRE | ÉCOLE FRANCAISE ARTHUR RIMBAUD | 47,14 % |
| SEYCHELLES | ÉCOLE FRANCAISE - VICTORIA | 47,96 % |
| INDE | LYCÉE FRANCAIS DE DELHI | 51,61 % |
| AUSTRALIE | LYCÉE CONDORCET | 52,91 % |
| REPUBLIQUE MALGACHE | A.P.E. DE L'ALLIANCE FRANCAISE ANTSAHABE | 53,55 % |
| REPUBLIQUE MALGACHE | COLLEGES DE FRANCE | 54,21 % |
| RDC | ÉCOLE FRANCAISE RENE DESCARTES de KINSHASA | 54,29 % |
| NICARAGUA | COLLÈGE VICTOR HUGO DE MANAGUA | 54,58 % |
| REPUBLIQUE MALGACHE | ÉCOLE LA CLAIREFONTAINE | 54,91 % |
| ETATS UNIS | LYCÉE INTERNATIONAL DE SAN FRANCISCO | 56,28 % |
| KENYA | LYCÉE DENIS DIDEROT DE NAIROBI | 57,65 % |
| ALGERIE | ARC EN CIEL 1 TOURS VILLAS A TIZI OUZOU | 58,11 % |
| BULGARIE | ÉCOLE FRANCAISE VICTOR HUGO de SOFIA | 59,80 % |
| ARABIE SAOUDITE | ÉCOLE FRANCAISE DE DJEDDAH | 60,36 % |
| TOGO | LYCÉE FRANCAIS de LOME | 60,53 % |
| REPUBLIQUE MALGACHE | LYCÉE FRANCAIS DE TANANARIVE | 62,33 % |
| PARAGUAY | COLLÈGE FRANCAIS MARCEL PAGNOL | 63,03 % |
| BENIN | Étab. Fra. d'Enseignement (EFE) MONTAIGNE À COTONOU | 63,56 % |
| AFRIQUE DU SUD | ÉCOLE FRANCAISE FRANCOIS-LE-VAILLANT - LE CAP | 63,67 % |
| ETHIOPIE | LYCÉE FRANCO-ETHIOPIEN GUEBRE-MARIAM - ADDIS ABABA | 64,45 % |
| Rythme sud (à compter de janvier 2012) | | |
| ARGENTINE | LYCÉE FRANCO-ARGENTIN JEAN MERMOZ DE BUENOS AIRES | 51 % |
| COSTA RICA | LYCÉE FRANCO-COSTARICIEN DE SAN JOSE | 62 % |
| VANUATU | LYCÉE FRANCAIS DE PORT-VILA | 60 % |

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

2. ... couplée à la montée en puissance du dispositif de bourses scolaires

Le montant des bourses scolaires accordées aux élèves français scolarisés à l'étranger dans toutes les classes a fortement progressé de 52 % entre 2007, année d'instauration de la prise en charge, et 2010.

| Année scolaire rythme nord | Nbre demandes de bourses | Nbre de boursiers | % rejets | Montant accordé (€) | Coût moyen (€) |
|-------------------------------|-----------------------------|-------------------|-------------|------------------------|-------------------|
| 2007/2008 | 22 820 | 18 967 | 17 | 48 760 503 | 2 571 |
| 2008/2009 | 23 701 | 20 031 | 16 | 54 879 796 | 2 740 |
| 2009/2010 | 25 481 | 21 355 | 16 | 65 492 889 | 3 067 |
| 2010/2011 | 26 725 | 21 800 | 18 | 70 032 147 | 3 213 |

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

Le tableau ci-dessus montre la forte croissance du nombre de boursiers (+ 15 %) et du montant accordé (+ 43 %) dans toutes les classes depuis l'année scolaire 2007-2008. Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs :

- la politique de « vérité des coûts » mise en place à compter de l'année scolaire 2006-2007 a conduit à une augmentation sensible des frais de scolarité. La moyenne mondiale des frais de scolarité appelés pour les classes n'ouvrant pas droit à prise en charge est ainsi passée de 2 601 euros à 3 137 euros sur la période 2007-2010, soit une hausse de 21 % ;

- les effets de la crise économique, ce que corrobore l'égale croissance du nombre de demandes et du nombre de bourses accordées jusqu'en 2009-2010 ;

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

En 2010-2011, on constate que le nombre de boursiers se stabilise par rapport à celui enregistré l'année précédente (+ 2 %), après une hausse moyenne de 6 % par an entre 2007 et 2009. Cette inflexion de la tendance est due notamment :

- à la baisse des demandes de bourses dans les classes de lycée (- 4 %), corrélative à une forte hausse des demandes de prises en charge ;

- aux mesures de régulation des bourses scolaires prises en 2009, et appliquées à la rentrée 2010. L'augmentation de 5 %, dans le barème des droits à bourses, de la part de leurs revenus que les familles doivent consacrer au paiement des frais de scolarité, a fait sortir du dispositif une part des familles boursières à faible quotité en 2009-2010.

En tout état de cause, la charge des bourses destinées aux familles les plus modestes ne peut qu'augmenter. En effet, les établissements vont devoir globalement augmenter le montant de leurs frais de scolarité afin de tenir compte de l'inflation et des charges résultant de l'entretien des infrastructures et du recrutement de personnels, consécutivement à l'augmentation du nombre d'élèves inscrits. En outre, la crise économique et financière a

considérablement fragilisé les familles établies hors de France qui se retrouvent désormais, pour un certain nombre d'entre elles, en situation de solliciter une aide financière de la part de l'État pour la scolarisation de leurs enfants.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète en particulier du risque réel d'amputation des crédits disponibles pour les bourses afin de financer la mise en œuvre de la PEC dont le coût demeure significatif. Un certain nombre de réflexions sur l'éventuelle suppression ou diminution drastique des bourses pour certains niveaux (maternelle, primaire, etc.) sont profondément préoccupantes.

3. La nécessité de renforcer le pilotage de notre politique scolaire à l'étranger

Jusqu'à présent, le développement de notre réseau scolaire à l'étranger a surtout eu pour objectif d'essayer de répondre aux demandes des familles. La contrainte budgétaire et les priorités géopolitiques de notre pays nous obligent désormais, plus que jamais, à doter notre politique scolaire d'instruments d'analyse, de coordination et de décision pour permettre au ministère des affaires étrangères de mieux la piloter. Sont ainsi créés :

- une **cartographie de l'enseignement français à l'étranger** qui réunira les données vérifiées et objectives sur le réseau scolaire existant, les systèmes éducatifs des pays d'accueil, les évolutions des communautés françaises, les priorités de notre politique de coopération et aussi celles de nos échanges économiques ;

- un **Haut conseil de l'enseignement français à l'étranger** qui réunira tous les acteurs et partenaires français et, pour la première fois, également étrangers de notre politique scolaire (Parlement, associations professionnelles et parentales, Unesco, OIF, Organisation pour la coopération et le développement économique – OCDE, anciens élèves, experts, etc.) ;

- un **Comité de dialogue stratégique entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'éducation nationale** sera institué afin de permettre aux deux ministères de mieux coordonner encore leurs actions afin d'assurer un meilleur pilotage pédagogique de notre réseau.

En outre, afin de tenir compte de la diversité des demandes des familles françaises en matière d'éducation de leurs enfants, la présence éducative française peut désormais s'appuyer sur plusieurs initiatives :

- afin de satisfaire les attentes des familles souhaitant maintenir leurs enfants dans l'enseignement national de leur pays d'installation tout en voulant bénéficier des performances pédagogiques françaises, le **label « FrancÉducation »** a été créé. Il sera proposé à des établissements étrangers d'excellence, publics et privés, qui souhaitent se voir conférer une dimension internationale adossée au modèle français, sous réserve du respect de certaines

conditions (enseignement de deux disciplines en français, présence d'un professeur français titulaire du ministère de l'éducation nationale, etc.). Le label sera délivré par le ministère des affaires étrangères, avec l'appui des postes diplomatiques et de l'AEFE, l'objectif étant de labelliser une centaine d'établissements sur les cinq continents ;

- l'AEFE prend désormais en charge le développement du programme « Français langue maternelle » (FLAM) qui permet aux communautés françaises éloignées d'un lycée français de maintenir pour leurs enfants un lien avec l'éducation française ;

- un recours plus systématique aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, à travers les ressources pédagogiques proposées par le Centre national d'enseignement à distance (CNED) et par TV5 Monde (« WebTVJeunesse ») sera encouragé.

B. UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE AMBITIEUSE

1. L'AEFE devra puiser dans son fonds de roulement afin de financer une partie de son programme immobilier

En application des dispositions du décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003 relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'AEFE, le fonds de roulement global de l'agence est constitué, depuis 2004, de l'agrégation du fonds de roulement des services centraux et des fonds de roulement des 34 groupements de gestion comptable des établissements en gestion directe (EGD). Toutefois, les fonds de roulement des établissements doivent être distingués de celui des services centraux car ils sont constitués localement par les écolages versés par les familles. Il importe de bien mesurer que le fonds de roulement de chaque établissement est considéré par la communauté scolaire comme représentant les économies de l'établissement. Il n'y a donc pas de caractère d'unicité du fonds de roulement.

| | Services centraux | EGD | Total |
|-------------|--------------------------|---------------|---------------|
| 2008 | 45 137 194 € | 96 961 790 € | 142 098 984 € |
| 2009 | 56 886 378 € | 110 474 906 € | 167 361 284 € |
| 2010 | 79 333 112 € | 130 119 472 € | 209 452 584 € |

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

Le fonds de roulement permet de disposer d'une trésorerie suffisante pour faire face aux engagements financiers de l'agence. Cette trésorerie est nécessaire notamment afin de lisser l'irrégularité de l'encaissement des ressources propres. Pour les EGD, l'abondement du fonds de roulement par les contributions des familles permet de constituer des économies destinées au financement de projets immobiliers.

L'existence de ce fonds de roulement permet de garantir le financement pluriannuel de la politique immobilière de l'agence. En effet, les besoins croissants de maintenance, de modernisation et d'accroissement du parc immobilier des lycées français à l'étranger conduisent l'agence à financer ses investissements par prélèvement sur fonds de roulement.

Le budget prévisionnel de l'agence pour 2011 prévoit un financement par fonds de roulement des opérations immobilières de 7,9 millions d'euros pour les services centraux et de 7,1 millions d'euros pour les EGD, soit un total de 15 millions d'euros, ce qui correspond à 25 % des investissements de l'agence.

Lors de la décision modificative n° 1 de 2011, un prélèvement de 15,7 millions d'euros sur le fonds de roulement des services centraux (7,2 millions d'euros) et des EGD (8,5 millions d'euros) a été effectué sur un total de 30,7 millions d'euros programmé pour financer les opérations immobilières conduites par l'agence.

Le fonds de roulement des services centraux après cette décision modificative est de 64,2 millions d'euros, soit 33 jours de fonctionnement et 44 millions d'euros après déduction des autorisations d'engagement de la programmation immobilière, soit l'équivalent de 23 jours de fonctionnement, chiffres identiques à ceux du BP 2010. Cette bonne tenue du fonds de roulement devrait se poursuivre en 2012 avec une durée estimée à 36 jours.

2. Face à la limitation de sa capacité d'emprunt, l'AEFE doit envisager d'autres mécanismes de financement

Jusqu'à la fin de l'année 2010, le financement des opérations pouvait être assuré par un recours à l'emprunt. L'agence a ainsi été autorisée à emprunter pour les opérations suivantes :

- Dakar et Munich : 19 millions d'euros ;
- Ho Chi Minh Ville : 3 millions d'euros ;
- Ankara : 3,5 millions d'euros ;
- Alger : 5,8 millions d'euros ;
- Pékin : 10,16 millions d'euros ;
- La Haye : 5,89 millions d'euros ;

L'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 interdit le recours à des emprunts d'une durée supérieure à douze mois pour les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques. Cette restriction est donc applicable à l'AEFE, en sa qualité d'établissement public à caractère administratif.

Pour l'année 2011, l'agence a pu bénéficier d'une dotation complémentaire de l'État d'un montant de 9,5 millions d'euros afin d'assurer le financement des trois opérations immobilières qui avaient été votées par son conseil d'administration de novembre 2010 et qui prévoyaient un recours à l'emprunt, à savoir :

- Amman : 3,5 millions d'euros (sur les 6,5 millions d'euros d'emprunt prévu à l'origine) ;
- Berlin : 2,6 millions d'euros (montant total du projet) ;
- Bruxelles : 3,4 millions d'euros (sur les 7 millions d'euros d'emprunt prévu à l'origine).

À titre dérogatoire, le ministère des affaires étrangères a obtenu la possibilité pour l'AEFE de bénéficier d'avances pour un montant limité dans le cadre d'une convention avec l'Agence France Trésor, à des taux avantageux avoisinant les 3 %. Néanmoins, cette possibilité s'établirait *a priori* pour une durée de huit ans, alors que les projets immobiliers de l'agence s'étalent en général sur une durée de quinze ans. Dans ses négociations avec France Trésor, l'AEFE espère pouvoir obtenir une durée d'avances de dix ans, afin de faire bénéficier à ses établissements d'emprunts sur une durée de douze ans au total en tenant compte des délais de paiement.

En 2012, alors que son besoin d'emprunt s'est établi à 14,6 millions, l'agence a ainsi été autorisée à négocier avec l'Agence France Trésor des avances à concurrence de 12,6 millions d'euros pour une durée de huit ans, ce qui devrait lui permettre de financer la fin de deux des trois opérations immobilières précitées ainsi que plusieurs autres opérations déjà votées pour sa programmation immobilière pluriannuelle. Les deux millions d'euros restants devront donc être prélevés sur son fonds de roulement. La question demeure entière pour l'année 2013.

Une dotation exceptionnelle d'un montant de 4 millions d'euros devrait être également affectée à l'agence en 2012 afin de financer des opérations de mise en sécurité d'un certain nombre d'établissements dans les pays les plus exposés.

Pour les années suivantes, l'AEFE étudie les différentes possibilités de financement lui permettant de poursuivre sa politique immobilière.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qu'elle a établi à la demande du ministère des finances lui a permis de mesurer les moyens financiers nécessaires pour remettre à niveau le patrimoine immobilier des établissements en gestion directe dont la charge va lui être prochainement transférée. Trois scénarios de stratégie immobilière ont été étudiés, allant d'une simple remise à niveau des installations existantes à un programme immobilier intégrant le développement des établissements qui connaissent une pression sur les effectifs. Les financements nécessaires s'échelonnent entre 140 millions d'euros pour le scénario le plus modeste à 330 millions d'euros pour le scénario le plus ambitieux.

L'une des solutions étudiées est la faisabilité d'un fonds d'investissement financé par un prélèvement annuel de l'agence sur ses fonds propres et par une dotation de 50 millions d'euros versée par l'État concentrée sur les trois premières années. Avec ce financement initial, l'agence pourrait engager dans un premier temps un certain nombre de projets et poursuivre ensuite sa politique immobilière avec les participations des établissements bénéficiaires de ces investissements qui lui remonteraient les sommes correspondant à des annuités de remboursement comme si l'investissement avait été couvert par un emprunt.

L'étude qui est en cours consiste à déterminer l'importance des financements à prévoir au départ afin d'amorcer le dispositif et permettre son fonctionnement dans la durée, et ce pour chacun des trois scénarios envisagés dans le cadre du SPSI.

C. LA PRISE EN CHARGE DES PENSIONS CIVILES

Dans le projet de loi de finances pour 2012, il est prévu 10 819 emplois temps plein en poste dans le réseau de l'AEFE, dont 10,6 % d'expatriés, 50,15 % de résidents et 37,76 % de recrutés locaux des établissements en gestion directe (EGD) et 1,49 % de personnels du siège.

Le financement des dépenses de personnel et de fonctionnement de l'agence provient de trois sources :

- une subvention de l'État pour un montant de 417,2 millions d'euros (net de réserve légale) au budget prévisionnel de 2011 ;

- les recettes propres des établissements en gestion directe (essentiellement constituées des frais de scolarité) pour un montant de 284,8 millions d'euros ;

- les ressources propres du siège pour un montant de 170,7 millions d'euros (essentiellement la participation des établissements du réseau à la rémunération des résidents et la contribution assise sur les frais de scolarité).

Parmi les 10 689 emplois de l'AEFE en 2011, seuls les titulaires de la fonction publique sont concernés par la cotisation à la pension civile, soit 6 684 emplois. Ils se répartissent entre 5 424 résidents, 1 156 expatriés et 104 titulaires en détachement dans les services centraux. L'essentiel des personnels non soumis à la cotisation de pension civile sont les recrutés locaux des établissements en gestion directe (3 966 emplois) qui relèvent en matière de retraite des dispositifs applicables dans leurs pays de résidence. Sont également hors périmètre les huit volontaires internationaux et les contractuels de droit public des services centraux (31 emplois).

La progression de la contribution de l'AEFE au compte d'affectation spéciale « Pensions » pour la période 2011-2013 s'analyse comme suit.

Le taux de contribution aux charges de pensions civiles devrait évoluer entre 2011 et 2013 :

| <u>Tableau N° 1 :</u> | <i>Évolution du taux de pension civile (part patronale avec ATI)</i> | | |
|--------------------------------------|--|-------------|-------------|
| | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> |
| <i>Taux prévisionnel¹</i> | 65,72% | 68,92% | 71,75% |

Sur cette période, l'augmentation prévisionnelle du taux implique une croissance de la charge correspondant à une dépense d'environ 15,4 millions d'euros supplémentaires.

| <u>Tableau N° 2 :</u> | <i>Évolution de la charge de pensions civiles (part patronale avec ATI)</i> | | |
|---|---|-----------------|-----------------|
| | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> |
| <i>Montant prévisionnel (Budget)</i> | <i>142,7 M€</i> | <i>151,1 M€</i> | <i>158,2 M€</i> |
| <i>Écart en valeur / à N -1</i> | | <i>8.4 M€</i> | <i>7,1 M€</i> |
| | | | |
| <i>Écart en valeur sur la période 2011-2013</i> | 15,4 M€ | | |
| <i>Écart en % sur la période 2011-2013</i> | 10,8 % | | |

Selon les conclusions du rapport demandé par votre commission sur la prise en charge par l'AEFE des pensions civiles de ses personnels détachés², **l'agence est capable d'autofinancer le surcoût de 15,4 millions d'euros lié à la progression des charges de pensions civiles.**

Le budget de l'AEFE se compose principalement d'une subvention pour charges de service public et des recettes des établissements. Si la subvention pour charges de service public a été sanctuarisée pour le *triennum* budgétaire 2011-2013, et sera donc stable à structure constante, les autres ressources sont en revanche plus dynamiques.

Afin de financer l'augmentation de la charge des pensions civiles à compter de 2012, l'agence prévoit notamment deux sources en croissance de l'autofinancement.

¹ Par commodité, le rapport cumule le taux pour pension civile proprement dit ainsi que le taux de contribution à l'ATI (allocation temporaire d'invalidité ; cotisation patronale). Pour 2012, il s'agit du taux défini dans la circulaire du ministère du budget en date du 1^{er} août 2011. Pour 2013, le taux correspond à l'hypothèse retenue dans la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014.

² Article 143 de la loi de finances pour 2011, introduit par amendement de notre ancien collègue, Yves Dauge.

D'une part, l'agence, qui gère la participation des établissements en gestion directe (EGD) et des établissements conventionnés à la rémunération des personnels résidents, prévoit une forte augmentation de cette recette sur la période, évaluée à environ + 20 millions d'euros.

D'autre part, afin d'accroître son autofinancement et de pérenniser le réseau suivant le principe de mutualisation, l'agence sollicite davantage la capacité contributive des établissements à travers la mise en place, depuis le 1^{er} septembre 2009, d'une contribution de 6 % assise sur les droits de scolarité perçus par les établissements en gestion directe et conventionnés. Cette contribution de 6 % a permis de dégager des recettes d'un montant de 30 millions d'euros en 2010. En raison de l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés dans les EGD et les établissements conventionnés, la contribution de 6 % permettra de dégager des recettes supplémentaires sur la période, de l'ordre de + 3 à + 4 millions d'euros.

Au total, sur la période 2011-2013, l'agence prévoit ainsi une augmentation sur ces deux seules sources de financement de près de 24 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis rappelle, néanmoins, que le produit de la contribution de 6 % susmentionnée, d'un montant estimé à 30 millions d'euros, était censé être consacré pour moitié au financement du différentiel entre le coût réel de la prise en charge des pensions civiles et la dotation budgétaire consentie par l'État en ce sens, et pour l'autre moitié aux investissements immobiliers du réseau de l'agence. Or, le différentiel entre la charge des pensions civiles et la subvention correspondante versée par l'État s'établirait en 2012 à 20 millions d'euros, et pourrait s'élever, en 2013, à 30 millions d'euros compte tenu de l'augmentation du taux de prise en charge.

Par conséquent, il existe un risque réel de voir une grande partie du produit de la contribution de 6 % accaparé par le financement du compte d'affectation spéciale des pensions civiles de l'AEFE, au détriment de sa politique immobilière.

IV. RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE NOTRE PAYS COMME ESPACE DE FORMATION DES JEUNES ÉLITES MONDIALES

A. LA FRANCE EST RÉTROGRADÉE AU 4^E RANG MONDIAL DES PAYS D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

Le nombre d'étudiants étrangers en France dans les établissements d'enseignement supérieur rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a augmenté de près de 43 % depuis 2001-2002, pour atteindre 228 009 en 2010-2011 (hors université de Nouvelle-Calédonie). Si l'on ajoute les étudiants inscrits dans d'autres établissements d'enseignement

supérieur (écoles d'ingénieur, de commerce, classes préparatoires aux grandes écoles, etc.), le nombre total d'étudiants étrangers en France atteint près de 280 000 en 2009-2010. La population étudiante étrangère représente ainsi désormais, en 2010-2011, 11,9 % des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur français (contre 11,7 % l'année universitaire précédente).

La diversification de l'origine des étudiants étrangers accueillis en France se poursuit, la part des pays d'Asie ayant progressé de 38 % en cinq ans (40 000 étudiants) et celle d'Amérique de 29 % (20 000 étudiants). Dans le même temps, la part des étudiants d'Afrique (Afrique du Nord et Afrique subsaharienne) est passée de 55 % il y a cinq ans à 45 % aujourd'hui (110 000 étudiants), tandis que l'Europe se maintient (+ 3 % : 57 000 étudiants).

Toutefois, ces résultats masquent une réalité préoccupante : la France perd du terrain dans la concurrence internationale particulièrement prononcée en matière d'attractivité auprès des élites étrangères. En effet, notre pays s'est vu, cette année, relégué au 4^e rang mondial des pays d'accueil des étudiants étrangers, cédant la 3^e place à l'**Australie** qui a conduit une **politique offensive en assouplissant ses conditions d'octroi de visas au bénéfice des étudiants étrangers**.

Force est de constater que **notre pays a multiplié les messages contradictoires auprès des étudiants étrangers**. En particulier, deux circulaires, la première signée par le ministre de l'intérieur et le ministre du travail, la seconde signée par le ministre de l'intérieur et le ministre des affaires étrangères, sont venues, en 2011, miner les efforts conduits par nos espaces CampusFrance à l'étranger en vue de promouvoir l'ouverture de notre système d'enseignement supérieur à l'international et de faciliter les procédures de délivrance de visas au bénéfice des étudiants étrangers.

En effet, ces deux circulaires ont conduit à un resserrement des conditions d'octroi de permis de séjour aux étudiants étrangers ainsi qu'à un allongement dissuasif des délais de délivrance des autorisations de travail pour les étrangers diplômés de l'enseignement supérieur français.

La Conférence des grandes écoles s'est, ainsi, inquiétée des conséquences dévastatrices de ces circulaires pour l'attractivité de notre système d'enseignement supérieur. La Conférence des présidents d'université a estimé, pour sa part, que ces textes portaient un préjudice grave aux conventions passées avec les universités étrangères.

Contrairement à une idée avancée par certains, **nos viviers de compétences dans un certain nombre de secteurs sont insuffisants et les talents acquis par les étudiants étrangers sur notre territoire, et pour lesquels notre pays a dépensé des sommes significatives, sont indispensables**. Le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, M. Laurent Wauquiez, reconnaissait lui-même que, dans un domaine aussi

stratégique que celui des ingénieurs, la France forme 30 000 diplômés par an alors qu'elle en aurait besoin de 40 000¹.

Lors de son audition devant la commission de la culture, le 8 novembre 2011, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, M. Laurent Wauquiez a rappelé que la circulaire dite « Guéant-Bertrand » n'avait pas pour objet principal la situation des étudiants étrangers qui ne sont concernés que par un paragraphe d'un document qui définit une politique sans doute plus restrictive en matière d'immigration. Le point traité par la circulaire concerne l'étudiant étranger qui a achevé sa formation et qui demande l'autorisation de travailler dans notre pays. A cet égard, la circulaire ne procède, selon le ministre, qu'à un simple rappel du droit qui s'est cependant traduit par une application incorrecte sur le terrain.

On estime de 300 à 400 le nombre d'étudiants étrangers dotés d'un diplôme hautement qualifié qui auraient été pénalisés par la mise en œuvre de cette circulaire. Dans ces conditions, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a réuni les différents responsables afin de mettre au point une méthode de travail. Les dossiers sont ainsi traités les uns après les autres afin de corriger les cas aberrants.

Mme Bariza Khiari, membre de notre commission, a déposé un projet de résolution qui invite le Gouvernement à respecter la lettre et l'esprit de la loi de 2006 permettant, sous certaines conditions, à des ex-étudiants étrangers de travailler en France. Selon cette résolution, cette loi qui « *permet aux étudiants étrangers titulaires d'un diplôme équivalent master et d'une promesse d'embauche de séjourner en France dans le cadre d'une première expérience professionnelle* », est « *dénaturée non seulement par la circulaire du 31 mai 2011* », mais « *surtout par son application administrative* ».

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler que la coopération éducative qu'entretient notre pays avec ses principaux partenaires repose également sur des programmes d'échanges réciproques, tels que le programme des assistants de langue étrangers accueillis en France. Chaque année, en effet, le ministère de l'éducation nationale finance environ 5 500 postes d'assistants de langue sur une durée de sept mois, d'octobre à avril. Ces jeunes étrangers viennent en soutien à nos professeurs de langue tant dans nos établissements primaires que secondaires. Plus de la moitié de ces assistants, 3 000 environ, sont de langue anglaise, dont un contingent important d'Américains (1 450) et de Britanniques (1 200).

Or, le ministère de l'éducation nationale envisagerait de supprimer 1 200 postes d'assistants à la rentrée 2012. Votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'opportunité d'une telle réduction au moment même où un effort particulier devrait être entrepris en faveur de l'apprentissage des langues étrangères dans notre pays conformément aux directives européennes préconisant l'enseignement de deux langues à l'école.

¹ *Éditorial du Monde du 17 novembre 2011.*

B. UN EFFORT PARTICULIER DANS LE BUDGET POUR 2012 EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DE BOURSES

D'un montant de 110,2 millions d'euros en 2011, les crédits de l'action n° 2 « Attractivité et recherche » du programme 185 s'établissent, en 2012, à 106,2 millions d'euros, soit une diminution de 3,6 %.

La réduction globale des crédits alloués à la politique d'attractivité et de recherche s'explique par :

- une diminution plus importante de certains instruments, à savoir les partenariats Hubert Curien et les autres moyens bilatéraux d'influence, tel que convenu lors des négociations du *triennum* budgétaire pour la période 2011-2013, et qui a permis le maintien des crédits alloués spécifiquement aux bourses d'attractivité, sur le *triennum*, à leur niveau de 2010 ;

- dans le cadre de l'expérimentation du rattachement des EAF à l'Institut français, une partie des crédits dédiés à cette politique sera mise en œuvre par l'EPIC, à hauteur de 5,2 millions d'euros, et sera donc intégrée à sa subvention pour charges de service public.

Néanmoins, par rapport à la trajectoire initiale du *triennum* budgétaire 2011-2013, le programme 185 bénéficie d'un apport de 4 millions d'euros afin de renforcer la politique de bourses conduite dans le cadre de l'action n° 4 « Attractivité et recherche ». Ainsi, au sein de l'action n° 4, les crédits alloués aux bourses s'élèvent à 62,5 millions d'euros, soit un niveau analogue à celui enregistré en 2011.

La baisse des crédits de l'action n° 4 résultant de la diminution des moyens de la coopération scientifique, et serait partiellement compensée par les moyens mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de leur politique internationale de coopération scientifique, compte tenu de leurs nouvelles compétences dans ce domaine depuis l'application de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités. Selon les informations transmises par le ministère des affaires étrangères, c'est un total de 80 millions d'euros qui devrait être consacré aux bourses destinées aux étudiants étrangers dans le budget pour 2012.

Le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'État » précise qu'au sein des quatre millions d'euros exceptionnels consentis à l'action n° 4 « Attractivité et recherche » du programme 185, « *0,7 million d'euros viendront abonder la subvention de Campus France en soutien au lancement du nouvel EPIC et 3,3 millions d'euros permettront d'augmenter le volume des bourses d'attractivité* ». Toutefois, à la suite des dernières mesures d'austérité annoncées par le Gouvernement au mois de novembre 2011, un coup de rabot devrait être porté aux crédits exceptionnels consentis aux bourses, qui devraient diminuer de 4 à 2,7 millions d'euros, dont 2 millions d'euros spécifiquement pour les bourses de mobilité, et 700 000 euros pour la revalorisation salariale (et donc à l'augmentation des cotisations patronales) liée à la transformation de Campus France en EPIC.

Au cours des cinq dernières années, **vo**tre rapporteur pour avis relève, néanmoins, une réduction significative des crédits consentis aux bourses du Gouvernement français (BGF). D'un montant de 102,7 millions d'euros en 2006, les moyens dédiés aux BGF se sont établis, en 2010, à 80,5 millions d'euros, et, en 2011, à 79 millions d'euros. Près de 16 000 BGF sont attribuées chaque année à des étudiants étrangers.

Sur la période 2011-2013, les crédits programmés pour les bourses de l'action n° 4 sont :

- 75,9 millions d'euros dans la loi de finances pour 2011, dont environ 13 millions d'euros au titre des bourses cofinancées ;

- 80,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012, dont 3,6 millions d'euros transitant par l'Institut français et 13,9 millions d'euros au titre des bourses cofinancées ;

- 80,1 millions d'euros en 2013, dont 3,6 millions d'euros transitant par l'Institut français et 13,9 millions d'euros au titre des bourses cofinancées.

C. LA MISE EN PLACE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC CAMPUS FRANCE : UNE MÉSENTENTE PRÉOCCUPANTE ENTRE LES MINISTÈRES DE TUTELLE

1. Un retard significatif pris dans la publication du décret relatif à la mise en place de l'EPIC Campus France

La création de l'établissement public à caractère industriel et commercial Campus France, prévue par la loi du 27 juillet 2010, permettra de regrouper au sein d'une même entité le groupement d'intérêt public (GIP) CampusFrance, l'association EGIDE ainsi que les activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), et débouchera sur la mise en place d'une chaîne de l'accueil des étudiants étrangers allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger à la gestion par un guichet unique de la mobilité et de l'accueil des étudiants étrangers.

Placé sous la tutelle conjointe des ministères des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur et de la recherche, le nouvel établissement public aura notamment pour missions :

- la valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français, y compris par le suivi régulier des ressortissants étrangers ayant accompli tout ou partie de leur cursus dans le système français d'enseignement ou le réseau d'enseignement français à l'étranger ;

- l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, y compris l'aide à la délivrance des visas et l'hébergement, en appui aux universités, aux écoles et aux autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi qu'aux collectivités territoriales ;

- la gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs ;

- la promotion et le développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Sous réserve de la résolution des derniers arbitrages liés au transfert d'emplois et de masse salariale du réseau des œuvres universitaires vers l'EPIC, le décret relatif à la mise en place de l'EPIC Campus France pourrait être publié d'ici à la fin de l'année afin de permettre une création effective de l'EPIC Campus France au 1^{er} janvier 2012, le transfert des bourses gérées par le CNOUS n'ayant lieu qu'au 1^{er} septembre 2012.

Le retard pris dans la publication du décret par rapport au calendrier initial de la loi du 27 juillet 2010, qui prévoyait une intégration des activités internationales du CNOUS au sein de l'EPIC au plus tard en décembre 2011, est lié à la nécessité de redéfinir le modèle économique de l'EPIC.

Votre rapporteur pour avis a pu constater, au fil de ses auditions, que la principale difficulté résidait dans l'accompagnement du transfert des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) par le transfert des personnels correspondants. On estime à 43 le nombre de personnes employées au sein de la sous-direction des affaires internationales (SDAI) du CNOUS.

Pour l'heure, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'est disposé à transférer que 22 postes de la SDAI du CNOUS au nouvel EPIC Campus France, avec une masse salariale qui ne couvrirait, du reste, que 15 postes. Cette situation ne permettra pas, à l'évidence, au nouvel opérateur de mener à bien la gestion de l'ensemble des bourses du Gouvernement français (BGF) et des bourses des gouvernements étrangers (BGE) : il lui faut disposer autant que faire se peut, par le biais des mises à disposition à titre gratuit ne pouvant excéder une durée totale de deux ans et demi¹, de l'expertise des personnels de la SDAI, quitte à ce que ces personnels forment de nouveaux recrutés au sein de Campus France avant de retourner dans leurs cadres d'origine.

Le ministère des affaires étrangères estime que 167 ETP sont, à l'heure actuelle, nécessaires afin d'assurer la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers. En effet, sont aujourd'hui consacrés à la gestion de ces bourses : 101 ETP au sein d'EGIDE, 43 au sein de la SDAI du CNOUS et près de 70 ETP au niveau des CROUS en régions (étant entendu que ces personnels ne se consacrent pas, dans les CROUS, qu'à la seule gestion des bourses, mais interviennent également en matière de logement et de vie étudiante).

Dans ces conditions, le ministère des affaires étrangères réclame le transfert au nouvel EPIC Campus France de 67 ETP qui s'ajouteraient à la

¹ Article 4 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010.

centaine d'ETP dont dispose déjà EGIDE, avec masse salariale correspondante, afin de pouvoir maintenir à son niveau actuel le nombre total des effectifs gérant les boursiers étrangers dans notre pays. Pour autant, le Quai d'Orsay n'aspire en aucune manière au dépouillement du CNOUS et des CROUS des personnels qui assuraient jusqu'ici la chaîne de traitement de l'accueil des étudiants étrangers. Si l'on peut concevoir que les effectifs de la SDAI du CNOUS soient reportés sur le nouvel EPIC appelé à centraliser la gestion des bourses dans une logique d'un guichet unique, il n'en demeure pas moins que les CROUS devront continuer à disposer de personnels leur permettant d'accueillir en régions les étudiants étrangers comme ils le font déjà aujourd'hui en matière de logement et de vie étudiante.

En 2011, le CNOUS a géré un montant de 68 millions de bourses destinées aux étudiants étrangers, dont 25 millions d'euros pour les BGF et 43 millions d'euros pour les BGE. Le CNOUS a constaté une baisse de ses activités liées à la gestion des boursiers étrangers, en raison, d'une part, d'une réorientation par le ministère des affaires étrangères de plus en plus significative des BGF vers EGIDE plutôt que vers le réseau des œuvres, et, d'autre part, d'une attente croissante de la part des gouvernements étrangers de clarification de la situation en matière de gestion des bourses. En 2008, la subvention consentie au CNOUS par le ministère des affaires étrangères en vue de la gestion des BGF s'établissait à 33 millions d'euros, contre 25 millions d'euros en 2011.

Le réseau des œuvres universitaires craint qu'une dépossession de leurs activités de gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers au profit du nouvel EPIC conduise, en particulier, à un resserrement de ses contraintes en moyens humains et financiers qui sont déjà significatives. En effet, les subventions publiques consenties au CNOUS et aux CROUS au titre du programme 231 « Vie étudiante » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » ont connu une dégradation régulière, de 435,9 millions d'euros en 2010 en crédits de paiement, à 425,5 millions d'euros en 2011 (soit une diminution de 2,4 %), pour s'établir, dans le projet de loi de finances pour 2012, à 423,7 millions d'euros.

Il est clair que, compte tenu de la diminution de ses ressources publiques, le réseau des œuvres redoute le transfert de l'intégralité de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers au nouvel EPIC dans la mesure où cela le priverait potentiellement :

- d'un certain nombre d'ETP qui auraient pu être reconvertis, à la suite du transfert, en postes d'assistants sociaux dont sont particulièrement demandeuses les organisations étudiantes ;

- de l'excédent généré par la gestion des BGE que le CNOUS reverse en règle générale aux activités de la vie étudiante. De toute évidence, le CNOUS ainsi que les organisations étudiantes sont légitimement attachés à cet excédent, de l'ordre de 2,2 millions d'euros, qui permet de faire « respirer » un

certain nombre d'actions qui ne peuvent aujourd'hui être financées sur les seules subventions versées au réseau des œuvres.

Par ailleurs, du fait de son statut initial de groupement d'intérêt public, CampusFrance comptait des adhérents qui étaient directement associés à la détermination de ses moyens. Jusqu'ici la présidence du GIP CampusFrance était réservée à un président d'université. Or, dans le cadre du nouvel EPIC, les représentants de la communauté universitaire (au premier chef, la Conférence des présidents d'université), bien que présents au sein de son conseil d'administration, regrettent de ne plus disposer d'un poids équivalent à celui dont ils jouissaient, en tant qu'adhérents à la structure, dans le cadre du GIP. Cette crainte de marginalisation, si elle n'est pas résolue par un effort de pédagogie et de répartition claire des responsabilités, peut effectivement miner la participation d'acteurs sur lesquels repose toute la valeur ajoutée du nouvel opérateur.

En outre, dans le cadre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (dite « loi LRU »), les présidents d'université sont chargés de conduire le développement de la politique internationale de leur établissement. Dès lors, **si l'on ne prend pas soin d'associer étroitement les membres de la communauté universitaire, on prend le risque d'une multiplication de politiques distinctes dans une série d'efforts non coordonnés et potentiellement concurrents.**

Votre rapporteur pour avis rappelle, néanmoins, l'urgence de la mise en place du nouvel EPIC, compte tenu des difficultés financières rencontrées par l'association EGIDE, qui a accusé un déficit chronique depuis les trois dernières années malgré des efforts considérables¹ : 4 millions d'euros en 2008, 1,7 million d'euros en 2009 et 1,2 million d'euros en 2010.

Dans un rapport établi à la demande de la commission des finances du Sénat, rendu public le 13 octobre 2010, la Cour des comptes estime que « *des facteurs multiples ont mis l'association Égide en danger et posent la question de l'équilibre financier du futur EPIC Campus France* ». L'enquête souligne ainsi qu'EGIDE « demeure en proie à des difficultés financières sérieuses », résultant essentiellement des « *défaillances d'une tutelle qui s'est révélée incapable d'imposer un opérateur unique, de dégager une visibilité sur sa stratégie, ses objectifs et le niveau de ses moyens, enfin d'assurer le pilotage de la mise en place du nouvel EPIC* ».

Comme facteurs de la dégradation du compte d'exploitation de l'association, la Cour des comptes relève notamment « *la diminution rapide du volume des fonds gérés pour le ministère, qui représentent deux tiers de son activité, un déficit structurel de l'activité en matière de bourses, missions et invitations (BMI) en raison d'une rémunération inférieure à ses coûts, la réduction de son champ d'intervention au profit des autres institutions* ».

¹ EGIDE a notamment consenti à un plan de départs volontaires de 50 ETP.

publiques, la réalisation d'activités événementielles pesant sur la rentabilité de l'opérateur et la croissance des charges destinées à assurer une qualité de prestation reconnue mais non couverte par des financements ».

2. L'intégration des activités internationales du CNOUS à l'EPIC Campus France

L'article 8 de la loi du 27 juillet 2010 dispose que l'ensemble des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) est intégré au nouvel établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) chargé de la promotion de la mobilité universitaire et scientifique, dénommé Campus France, issu de la fusion du groupement d'intérêt public CampusFrance et de l'association EGIDE. Le législateur a prévu que l'intégration des activités internationales du CNOUS à l'EPIC Campus France devrait intervenir au plus tard le 31 décembre 2011.

Or, compte tenu du retard pris dans la publication du décret relatif à la mise en place de l'EPIC Campus France, l'intégration des activités internationales du CNOUS à Campus France pourrait être repoussée au 1^{er} septembre 2012.

a) La gestion des boursiers étrangers par le CNOUS

La politique française en matière de gestion des bourses au bénéfice des étudiants étrangers est marquée par la dualité de ses opérateurs, héritée d'une tradition institutionnelle historique.

L'association EGIDE a traditionnellement été chargée de la gestion des étudiants des pays de l'ex « champ », relevant de l'ancien ministère de la coopération. L'activité de gestion des bourses d'étudiants et de stagiaires représente désormais 48 % du chiffre d'affaires de l'association.

Le CNOUS, établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, dispose d'une sous-direction des affaires internationales (SDAI) chargée de la gestion des programmes boursiers du Gouvernement français (BGF) ainsi que des boursiers des gouvernements étrangers (BGE). La gestion des boursiers étrangers au sein du CNOUS est assurée par un budget de 70 millions d'euros et de 43 agents.

La répartition des responsabilités en matière de gestion des boursiers étrangers est devenue, néanmoins, de moins en moins nette entre les deux opérateurs, donnant lieu à des cas avérés de concurrence et rivalités et à un manque de lisibilité. En vue d'unifier et de rationaliser la chaîne de traitement des bourses au bénéfice des étudiants et chercheurs étrangers, le législateur a décidé de trancher un débat long et ancien en prévoyant l'intégration à terme de l'ensemble des activités internationales du CNOUS dans le nouvel EPIC.

On observe des disparités significatives, en termes de coûts de production, de facturation et donc de rentabilité, entre les deux modèles économiques de gestion des bourses mis en œuvre respectivement par le CNOUS et EGIDE.

Jusqu'ici, deux mécanismes distincts, propres à chaque opérateur, permettent d'équilibrer partiellement le coût de gestion des BGF :

- à EGIDE, la mise en œuvre de frais de gestion et de frais d'ouvertures de dossiers élevés compense le coût de la gestion des BGF ;

- au CNOUS, une participation du ministère des affaires étrangères aux frais de gestion est complétée par une contribution du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au financement de la masse salariale allouée à cette gestion.

La gestion des boursiers étrangers par le CNOUS se caractérise par une tarification attrayante, compte tenu des frais de gestion (frais facturés aux mandants tels que le ministère des affaires étrangères ou les gouvernements étrangers) dont les montants sont maîtrisés. En outre, l'activité internationale du CNOUS est excédentaire, à hauteur de 2,2 millions d'euros. Ce bénéfice s'explique par le fait que le réseau des œuvres universitaires ne finance sur ses ressources propres qu'une partie des coûts de son activité de gestion des boursiers. En effet, la masse salariale du personnel employé pour gérer les bourses est payée sur la dotation versée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Au sein de l'association EGIDE, la tarification actuelle des frais de gestion de bourses ne permet pas de couvrir les coûts de production. La gestion des bourses mobilise environ 60 % des équivalents temps plein (ETP) de l'association.

b) Les scénarios envisagés en vue de l'intégration des activités internationales du CNOUS à l'EPIC Campus France

Le rapport conjoint des inspections des deux ministères de tutelle de Campus France, rendu en juin 2011, envisage trois scénarios en vue d'intégrer les activités internationales du CNOUS au sein de l'EPIC Campus France :

- **1^{er} scénario** : l'EPIC sous-traite au réseau des œuvres universitaires (CNOUS et CROUS) une partie de la gestion des bourses. En l'espèce, la sous-traitance conduit, dans une forme de *statu quo* légèrement aménagé, à ce que le réseau CNOUS/CROUS continue à assurer la gestion des BGF/BGE qu'il gère aujourd'hui, en récupérant l'ensemble des bourses d'études actuellement gérées par EGIDE. L'EPIC n'assurerait directement, quant à lui, que la seule gestion des bourses de stage, en récupérant à cette occasion les bourses de stage gérées jusqu'ici par le CNOUS, ainsi que des programmes spécifiques de mobilité. Ce schéma n'apparaît toutefois pas en adéquation avec les termes de l'article 8 de la loi du 27 juillet 2010 qui a prévu

explicitement l'intégration des activités internationales du CNOUS au nouvel EPIC ;

- **2^e scénario** : l'EPIC gère l'amont de la chaîne de traitement des bourses et en confie l'aval au CROUS. Campus France assurerait les contacts avec les mandants et la préparation du dossier de bourses jusqu'à l'arrivée de l'étudiant sur le territoire national, le CROUS le prenant en charge à compter de ce moment. L'EPIC centraliserait ainsi l'accueil physique à Paris des étudiants boursiers et la liquidation des droits à bourses. Les avantages présentés par ce scénario résident dans le fait qu'il peut être mis en œuvre assez rapidement et que l'expertise des deux opérateurs continue d'être mise à profit ;

- **3^e scénario** : l'EPIC maîtrise l'ensemble de la chaîne de traitement des bourses, de l'amont jusqu'à l'aval. Ce schéma suppose la centralisation de la gestion des dossiers par l'EPIC, et donc une croissance de 223 % par rapport à l'activité actuelle d'EGIDE. Il ne peut donc être mis en œuvre à effectifs constants, et nécessite des recrutements d'ETP compris entre 130 et 180. Combinées avec la suppression de 93 à 113 postes au sein du réseau des œuvres universitaires, ces créations de postes déboucheraient sur un solde compris en 17 et 87 ETP supplémentaires, soit un gain de masse salariale substantiel. Il implique également une hausse des frais de gestion des bourses, qui passeraient de 6,9 millions d'euros aujourd'hui à 14,5 millions d'euros ;

- **4^e scénario** : la gestion simplifiée des boursiers étrangers est centralisée par l'EPIC, de l'amont (relations avec les mandants et préparation de l'arrivée du boursier) jusqu'à l'aval (gestion du boursier et paiement des droits à bourse), dans le cadre d'un traitement standardisé qui inclut le versement d'une allocation principale, la prise en charge de la couverture sociale et une aide à la recherche de logement (l'EPIC pouvant notamment se porter caution pour les boursiers). S'ils ne sont plus chargés de la gestion matérielle des dossiers de bourses, les CROUS continuent d'assurer leurs missions de service public à destination des étudiants étrangers en matière d'aide à la recherche d'un logement, le cas échéant *via* l'allocation de places en résidence universitaire dans la limite de leurs capacités. Les relations entre l'EPIC et le réseau des CROUS ont vocation à être précisées par une convention et devraient donner lieu à une rémunération forfaitaire des CROUS de l'ordre de 35 euros par boursier.

La mission d'inspection précitée propose pour le nouvel EPIC un modèle économique fondé sur les principes suivants :

- la simplification du régime des bourses ;
- la rationalisation de la productivité des agents qui gèrent les BGF ;
- le besoin de 40 agents supplémentaires pour gérer les bourses transférées à l'EPIC par la SDAI du CNOUS ;
- le financement de l'activité de gestion des BGF comme des BGE par les frais de gestion perçus par l'EPIC ;

- un partage des coûts de financement de l'activité des bourses entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Si les 3^e et 4^e scénarios susmentionnés semblent bien correspondre à la lettre de l'article 8 de la loi du 27 juillet 2010, les créations et transferts de postes ainsi que la hausse des frais de gestion des bourses qu'ils supposent les rendent difficilement applicables dans l'immédiat. Par conséquent, votre rapporteur pour avis considère que le 2^e scénario, qui propose un schéma transitoire, constitue pour l'heure l'option la plus pertinente en termes de simplification et de rationalisation de la gestion des bourses, sous réserve d'une coordination bien menée entre le nouvel EPIC et le réseau des œuvres. La mise en œuvre de ce 2^e scénario peut être l'occasion d'un échange d'expertise du réseau des œuvres vers le nouvel EPIC et d'opérer un premier rapprochement entre l'EPIC et les CROUS en matière de coordination logistique.

À terme, l'EPIC Campus France doit pouvoir s'appuyer sur une convention qui lui permette d'être étroitement associé aux CROUS, afin de préserver la continuité de la chaîne de traitement et d'accueil des étudiants étrangers, notamment s'agissant de leurs conditions de logement. Cette coopération devrait idéalement permettre la présence d'agents-relais de Campus France au sein des CROUS.

Les résistances observées au sein du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche face au transfert des activités internationales du CNOUS au nouvel EPIC Campus France avaient déjà été pointées par la Cour des comptes dans son rapport de 2010 consacré à EGIDE. Elle soulignait, ainsi, que « *le développement dynamique à l'international du CNOUS, captant l'essentiel du marché des programmes de bourses de gouvernement étranger, s'est fait au détriment de sa rentabilité et est donc financé par l'État* », ce qui permettait au CNOUS de mettre en œuvre une facturation beaucoup plus avantageuse qu'EGIDE dans la gestion des boursiers étrangers. La Cour des comptes rappelait également « *l'avantage que constitue pour les gouvernements étrangers l'hébergement à prix subventionné dans les résidences universitaires, dont ne bénéficient pas les boursiers confiés à EGIDE par le ministère des affaires étrangères, qui subit de ce fait un surcoût important* ».

La Cour des comptes appelle à une mise en place rapide du nouvel opérateur et de l'unification de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers, afin à terme de mettre en œuvre une facturation des prestations aujourd'hui réalisées pour le compte des gouvernements étrangers à un niveau « *qui en assure l'équilibre économique et abonde d'autant les ressources publiques dédiées à la mobilité internationale* ». Elle recommande, en outre, la mise en place d'une comptabilité analytique.

Au final, c'est bien autour de la question du transfert d'ETP du réseau des œuvres universitaires vers le nouvel EPIC et la perte d'une activité

excédentaire liée à la gestion des BGE au sein de la SDAI du CNOUS que se cristallisent les tensions. **Votre rapporteur pour avis estime que, compte tenu des difficultés budgétaires rencontrées par le CNOUS, les craintes du réseau des œuvres de se voir priver d'un nombre significatif d'ETP sont compréhensibles. Pour autant, dans le cadre d'un transfert intégral de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers du CNOUS vers Campus France, les effectifs de la SDAI ont naturellement vocation à être réduits à un petit nombre d'agents** (un ou deux agents selon la mission d'inspection précitée dans le cas du 4^e scénario) chargés de coopération internationale et de coordination des CROUS dans leur mission d'accueil des étudiants étrangers.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente, la commission examine le rapport pour avis de M. Louis Duvernois sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2012.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis. – Mon rapport, qui porte sur la diplomatie culturelle et d'influence, sera disponible en début de semaine prochaine. J'indique d'emblée que si la loi du 27 juin 2010 relative à l'action extérieure de l'État, qui portait création des trois établissements publics que sont l'Institut français, Campus France et France Expertise Internationale, les principaux champs de la réforme demeurent en cours d'exécution. Avec des progrès difficiles dans certains domaines, comme pour Campus France, plus manifestes dans d'autres, malgré des retards imputables tant au contexte budgétaire contraint qu'à certaines résistances culturelles persistantes, notamment en cas de cotutelles.

Les deux années précédentes, notre commission, jugeant que la baisse des crédits de notre action culturelle extérieure rendait insoutenable la poursuite de la réforme de notre réseau culturel à l'étranger, avait refusé, à l'unanimité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. Une fois n'est pas coutume, les crédits du programme 185 connaissent une augmentation, certes légère, mais suffisamment inhabituelle pour être soulignée. De fait, le budget de la diplomatie culturelle et d'influence résiste aux contraintes budgétaires lourdes qui caractérisent ce projet de loi de finances. L'autorité morale du ministre d'Etat n'y est sans doute pas étrangère.

C'est ainsi que les crédits du programme 185, consacré à la diplomatie culturelle et à la mobilité universitaire et scientifique, devraient s'élever, en 2012, à un peu plus de 242 millions, soit une augmentation de 1,2 %, tandis que le montant des crédits de fonctionnement et d'intervention consacrés *stricto sensu* à notre action culturelle et linguistique à l'étranger, c'est-à-dire hors titre 2, Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et mobilité universitaire et scientifique, s'établiront à 136 millions, en progression de 5,4 %. Je m'inquiète, en revanche, de la diminution de 4,5 % que subissent les crédits de la mobilité universitaire et scientifique.

Doté d'un budget avoisinant les 53 millions en 2011, l'Institut français est aujourd'hui en ordre de marche, et prêt à conduire les missions qui lui ont été confiées par la loi. Je me réjouis que le projet de contrat d'objectifs

et de moyens le liant à l'État pour la période 2011-2013 ait mis l'accent sur les enjeux prioritaires que constituent la montée en puissance des programmes de formation des personnels de notre réseau culturel et l'expérimentation du rattachement de douze postes, ainsi que l'a rappelé le président de l'Institut Xavier Darcos lors de son audition.

Je veux dissiper les craintes manifestées par les alliances françaises face à la montée en puissance de l'Institut français dans la gestion du réseau des établissements culturels à autonomie financière (EAF), c'est-à-dire nos instituts et centres culturels français à l'étranger : toute forme de concurrence franco-française entre alliances et instituts doit être et sera rigoureusement évitée. D'où la poursuite de la politique consistant à supprimer autant que faire se peut les doublons sur un même territoire. Dans les pays comportant à la fois des EAF et des alliances, il est prévu d'opérer une répartition des tâches et des secteurs d'intervention, les premiers ayant vocation à se concentrer sur les missions institutionnelles traditionnelles des missions diplomatiques - coopération culturelle, universitaire et scientifique. Que le conseiller de coopération et d'action culturelle de l'ambassade préside l'institut français du pays concerné ne doit pas jouer en défaveur des alliances, notamment en matière d'attribution des appels à projets. Mais le fait est que les appels lancés depuis la mise en place de l'Institut français continuent de bénéficier de façon significative aux alliances françaises.

La dotation de l'AEFE s'établira, en 2012, à 422,5 millions, sur le programme 185. Les crédits de l'aide à la scolarisation des élèves français à l'étranger, inscrits sur le programme 151 de la mission, pour un montant de 125,5 millions, permettent de financer les bourses scolaires ainsi que la prise en charge des frais de scolarité des élèves français de lycée. Le coût de cette prise en charge est enfin maîtrisé à la suite de l'adoption par le Parlement, à l'initiative de notre assemblée, de mesures d'encadrement - moratoire sur son extension au-delà du lycée et cristallisation - ou plafonnement - du montant pris en charge sur la base des frais d'écologie observés en 2007-2008.

Je me réjouis des dérogations obtenues par le ministre des affaires étrangères afin d'autoriser l'AEFE, qui ne peut plus désormais emprunter pour une durée supérieure à douze mois, à bénéficier d'avances de France Trésor afin de mener à bien ses projets immobiliers prioritaires.

J'en viens à mon principal sujet de préoccupation : la mise en place du nouvel établissement public à caractère industriel et commercial Campus France, chargé par la loi d'assurer la promotion à l'étranger de notre système d'enseignement supérieur. Issu de la fusion du groupement d'intérêt public Campus France et de l'association Egide, le nouvel EPIC doit également se voir transférer, à terme, la gestion de l'ensemble des bourses destinées aux étudiants étrangers dont une partie est aujourd'hui assurée par la sous-direction des affaires internationales du Cnous, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires.

Un retard considérable a été pris dans la publication du décret relatif à la mise en place de l'EPIC Campus France en raison d'un désaccord persistant entre les deux ministères de tutelle, les affaires étrangères et l'enseignement supérieur et la recherche, sur le modèle économique de l'opérateur. Le transfert d'ETP du réseau des œuvres universitaires vers le nouvel EPIC et la perte, pour le Cnous, d'une activité excédentaire liée à la gestion des bourses des gouvernements étrangers cristallisent en réalité les tensions.

Compte tenu de la diminution de ses subventions publiques au cours de ces deux dernières années, le réseau des Cnous et des Crous rechigne à transférer une partie de ses ETP à une nouvelle structure, quand bien même la loi lui en fait obligation en vue de simplifier notre système national de gestion des boursiers étrangers. Le ministère des affaires étrangères fait valoir qu'une sous dotation en personnel pour la gestion de ces bourses condamnerait l'EPIC au déficit, donc à l'échec.

Le dossier a été transmis à Matignon à qui il reviendra de trancher. Notre pays ne peut se permettre d'attendre plus longtemps la mise en place d'instruments opérationnels au service de l'attractivité de notre système d'enseignement supérieur. Je n'ai pas manqué de rappeler à M. Wauquiez, lors de sa récente audition, que la France a été rétrogradée au quatrième rang mondial pour l'accueil des étudiants étrangers, dépassée par l'Australie qui conduit désormais une politique offensive auprès des étudiants étrangers, en assouplissant ses conditions d'octroi de visas. Sujet ô combien d'actualité...

Compte tenu de la bonne résistance des crédits de notre action culturelle extérieure dans un contexte particulièrement contraint, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 au sein de la mission « Action extérieure de l'État ». Enfin, la commission des finances s'en est remise à la sagesse du Sénat sur cette mission.

Mme Claudine Lepage. – Nous aurons, dans un an, plus d'éléments en main pour évaluer le rattachement expérimental à l'Institut français des centres et instituts de douze pays.

Vous l'avez rappelé, les alliances françaises s'inquiètent du risque de concurrence. Le président de l'Institut français, lors de son audition, a indirectement répondu à ces inquiétudes en précisant que les termes des conventions porteront sur la répartition géographique et le partage des tâches. Mais il est une autre inquiétude, qui concerne les directeurs détachés mis à disposition de certaines alliances par le ministère. On sait combien diverses sont ces associations : simples clubs francophones d'amitié pour certaines, structures de plus de surface recrutant localement un directeur, lorsque le vivier le permet. Enfin, les grandes institutions bénéficient pour l'essentiel de directeurs détachés. Or, la Fondation Alliance française se demande si on lui octroiera suffisamment de postes pour diriger ces grandes alliances.

J'en viens à l'AEFE, pour dire tout le mal que je pense de la prétendue « gratuité » des frais de scolarité – car ces frais ne sont en rien

gratuit, mais bel et bien pris en charge par le contribuable. L'allocation a certes été cristallisée à son niveau de 2007, mais on ne sortira de l'injustice qu'en revenant aux bourses sur critères sociaux. Il n'est pas normal de refuser des bourses aux familles qui en ont besoin pour scolariser leur enfant, alors que l'on fournit à d'autres une aide dont ils n'ont pas besoin et qu'ils ne demandent pas.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis. – Le personnel de direction du réseau des alliances françaises est en effet financé pour une bonne part par le ministère, qui met à disposition 325 postes de direction – douze restent à l'heure actuelle vacants – dont 62 % vont à des directeurs, 8 % à des sous-directeurs et les 30 % restants à des chargés de mission. La masse salariale correspondant à ces personnels expatriés s'élevait, en 2010, à 30 millions d'euros.

Pour l'avenir, compte tenu de l'objectif de mise en complémentarité, les deux têtes de réseau négocient une convention de partenariat, la première du genre, qui prendra en compte cette question, majeure, des détachements. Et alors que l'Institut français s'implique, pour la première fois, dans la formation des personnels, il ne peut se désintéresser de ceux que l'on détache dans les alliances, alors que 2 millions seront consacrés à la formation professionnelle.

Cette convention de partenariat sera rendue publique, j'ose le croire, en janvier prochain, à Paris, à l'occasion de la rencontre annuelle des présidents et directeurs d'alliances françaises.

J'en viens à la question des allocations de prise en charge des frais de scolarité. Il est clair que les plafonner, c'est les réduire. Il faut appeler un chat un chat. La dotation consacrée aux bourses, en revanche, a substantiellement progressé de 52 % depuis 2007, date de l'entrée en vigueur de la prise en charge des frais de scolarité. Et si je parle bien de prise en charge et non de gratuité, c'est que je pense en effet, comme vous, que ces frais ne sont pas gratuits.

Les bourses ne sont donc pas affectées, loin s'en faut, par ce dispositif. Quant à la question de fond sur son bien fondé, elle relève du débat philosophique et politique, lequel se tiendra, je le crois, courant 2012.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – J'insiste sur le caractère fondamental, pour la recherche, du lien à l'international. Or, il semble que l'on se heurte ici à deux obstacles, ainsi que notre rapporteur l'a souligné en insistant tout d'abord sur la nécessité d'accueillir les étudiants étrangers. Songeons que certaines universités, comme celle de Besançon, ont dû faire appel aux bonnes volontés, étudiants et professeurs, pour accompagner le difficile parcours social des étudiants étrangers, ne serait-ce qu'en les informant de leurs droits, afin de leur éviter les difficultés auxquelles ils sont en butte. Mme Bariza Khiari interpellait récemment encore le ministre, M. Wauquiez, sur la douloureuse situation des étrangers thésards ou en fin d'étude, se voyant proposer un emploi, et qui ne peuvent l'accepter, ayant

perdu leur droit de cité... Vous avez également souligné, à juste titre, la diminution de 4,5 % des crédits de mobilité universitaire et scientifique. Les chercheurs sont déjà suffisamment malmenés, et je puis vous dire que le montant des *per diem* dont on les gratifie lors de leurs déplacements fait sourire leurs collègues étrangers... Il était bon de rappeler que diminuer encore cette dotation, c'est les fragiliser gravement.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

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

- Mme Anne-Marie DESCÔTES, directrice

Campus France

- Mme Béatrice KHAIAT, directrice déléguée, et M. Claude TORRECILLA, responsable du service de la communication

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

- M. François BONACCORSI, directeur, et M. Jean-Paul ROUMEGAS, sous-directeur des affaires internationales

Ministère des affaires étrangères et européennes

- M. Gerrit VAN ROSSUM, chef du service des affaires francophones

- MM. Christian MASSET, directeur général de la mondialisation, Yves CARMONA, directeur adjoint de la politique culturelle et du français, et Mme Hélène DUCHÊNE, directrice des politiques de mobilité et d'attractivité