

N° 158

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME II

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

Par MM. Jean BESSON et René BEAUMONT,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiaiva, André Vallini.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°1) (2013-2014)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<b>TITRE PREMIER : LES CRÉDITS ET MOYENS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE EN 2014</b> .....	7
<b>I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	8
A. LES CRÉDITS INSCRITS AU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2014 PAR NATURE DE DÉPENSES .....	8
B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS .....	9
1. <i>Les emplois financés directement par le MAE</i> .....	9
2. <i>Les emplois financés par les opérateurs</i> .....	11
<b>II. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES CRÉDITS PAR ACTION</b> .....	12
A. LE REFLET DES PRIORITÉS .....	13
B. LA RECHERCHE DE RESSOURCES PROPRES .....	13
<b>TITRE 2 : LES PRIORITÉS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE</b> ....	17
<b>I. LES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES</b> .....	18
<b>II. UN RÉSEAU PUBLIC DES EAF RESTRUCTURÉ</b> .....	21
A. UNE ADAPTATION D'ENSEMBLE .....	21
B. L'ADAPTATION DU RÉSEAU CULTUREL.....	22
1. <i>Le réseau culturel public a fait l'objet d'une profonde restructuration</i> .....	22
2. <i>La perspective d'un rattachement à l'Institut français est en passe d'être abandonnée</i> .....	23
3. <i>Une révision de la carte des implantations est engagée</i> .....	30
4. <i>Une nouvelle diminution des crédits</i> .....	30
5. <i>Les ressources propres</i> .....	31
<b>III. LES ALLIANCES FRANÇAISES : UN RÉSEAU DE MOINS EN MOINS PRÉSERVÉ</b> .....	33
A. UN RÉSEAU ASSOCIATIF.....	33
B. LIÉ À L'ÉTAT PAR UNE CONVENTION .....	33
C. AFFECTÉ PAR LES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES .....	35
<b>IV. LA PROMOTION DU FRANÇAIS ET LA COOPÉRATION CULTURELLE</b> .....	36
A. LA PROMOTION DU FRANÇAIS.....	37

B. LA PROMOTION DE LA CULTURE FRANÇAISE .....	39
C. UN OPÉRATEUR EN TÊTE DE RÉSEAU : L'INSTITUT FRANÇAIS.....	40
1. Des objectifs ambitieux .....	40
2. Des ressources comptées .....	40
3. Un bilan contrasté .....	42
4. Un contrat d'objectifs et de performances en préparation .....	43
<b>V. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER .....</b>	<b>44</b>
A. UN RÉSEAU DYNAMIQUE ET ATTRACTIF .....	45
1. Les missions de l'Agence.....	45
2. L'importance du réseau des établissements .....	46
3. La population scolarisée en progression .....	47
4. Un enseignement de qualité .....	49
5. La politique de bourses « major » .....	49
B. LA RECHERCHE DE MOYENS POUR SON DÉVELOPPEMENT .....	50
1. La politique immobilière.....	50
2. Le recrutement et la gestion de personnels enseignants.....	52
3. Le financement de ses activités .....	52
4. La dotation de fonctionnement en 2014 .....	54
C. LA RÉORIENTATION DU DÉVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER .....	55
1. Le rapport Conway-Mouret.....	55
2. Le label FranceEducation .....	57
3. Le plan d'orientation stratégique et le contrat d'objectifs et de moyens .....	58
<b>VI. LA POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ .....</b>	<b>59</b>
A. LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ .....	59
1. Les étudiants étrangers en France .....	59
2. Une concurrence internationale plus intense .....	61
3. Atouts, défis et objectifs .....	65
4. Le système des bourses .....	67
5. Un opérateur réorganisé : Campus France.....	70
6. Les moyens affectés à cette politique en 2013 .....	72
B. INFLUENCE EN MATIÈRE SCIENTIFIQUE ET UNIVERSITAIRE : DE BELLES AMBITIONS AUX MOYENS LIMITÉS.....	74
1. Un cadre stratégique défini .....	74
2. Les objectifs poursuivis .....	74
3. Les crédits inscrits au budget 2014 .....	75
<b>VII. LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE .....</b>	<b>76</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>78</b>

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte marqué par une ferme volonté de réduction des dépenses publiques, et pour la seconde année consécutive, le programme 185 connaît une diminution de sa dotation qui s'établit à 725 millions d'euros. Cette année, la baisse (3,1%) est plus sensible car sa composante principale en termes budgétaires, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui représente 57,5% des crédits et qui avait échappé aux règles de cadrage en 2013, est affectée. Néanmoins, sa dotation ne diminue que de 2%. L'effort est donc produit principalement, une fois encore, par les autres composantes du programme.

Les capacités d'autofinancement et de mobilisation des financements complémentaires sont donc une nouvelle fois sollicitées. La présentation stratégique du projet annuel de performance pour 2014 précise : « *la mise en œuvre de cette stratégie d'influence privilégiera en 2014 les moyens d'intervention capables de mobiliser des financements additionnels* ». Cette politique présente toutefois des limites. Il importe de faire preuve de prudence et ne pas en surestimer les résultats attendus du dynamisme d'un gisement d'ores et déjà exploité.

Ce tableau peut paraître sombre, mais il doit être éclairé par la transformation et la professionnalisation que nous observons dans la gestion tant des opérateurs que des établissements du réseau. Les instruments de pilotage que sont les contrats d'objectifs et de moyens sont déployés : nous venons de rendre un avis sur celui de Campus France, le deuxième contrat de l'Institut français va nous être soumis prochainement, comme celui de l'AEFE, la convention avec la Fondation des Alliances françaises va être renouvelée. Des cadres stratégiques rénovés se mettent en place, qui adaptent les politiques publiques dans le sens de la recherche de l'efficacité de la dépense publique et de la professionnalisation. Cette période apprend donc à nos opérateurs et à nos établissements à faire souvent mieux avec moins, mais naturellement l'attrition progressive des moyens budgétaires va atteindre là aussi des limites, au-delà desquelles il faudra revoir nos ambitions.



## TITRE PREMIER : LES CRÉDITS ET MOYENS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE EN 2014

Au sein de la mission « *action extérieure de l'État* », le programme 185 regroupe l'ensemble des moyens destinés aux politiques culturelle, linguistique, universitaire, scientifique, et relatives aux échanges sur les enjeux globaux. Il porte également sur les crédits destinés au service d'enseignement français à l'étranger. Il représente 24,5% des crédits de cette mission.

Mission « action extérieure de l'État »									
	LFI 2012		LFI 2013		PLF 2014				Part des crédits de la mission
	AE	CP	AE	CP	AE	2014/2013	CP	2014/2013	
<b>Mission action extérieure de l'État</b>	<b>2901</b>	<b>2923</b>	<b>2961</b>	<b>2970</b>	<b>2944</b>	<b>- 0,6%</b>	<b>2952</b>	<b>- 0,6%</b>	
105 Action de la France en Europe et dans le monde	1781	1783	1857	1866	1844	- 0,7%	1852	- 0,7%	<b>63%</b>
151 Français à l'étranger et affaires consulaires	368	368	357	357	375	+ 5,0%	375	+ 5,0%	<b>13%</b>
<b>185 Diplomatie culturelle et d'influence</b>	<b>752</b>	<b>752</b>	<b>749</b>	<b>749</b>	<b>725</b>	<b>- 3,1%</b>	<b>725</b>	<b>- 3,1%</b>	<b>24%</b>

**Au sein d'une mission dont les crédits diminuent de 0,6%, le programme 185 connaît une diminution de crédits de 3,1%.**

Dans un contexte marqué par l'obligation de redressement des finances publiques<sup>1</sup>, la préparation du projet de loi de finances pour 2014 a consisté à chercher comment concilier les normes d'évolution des emplois et des crédits et à stabiliser les dotations des secteurs et actions prioritaires (sécurité des ambassades, bourses scolaires, action sociale en faveur des français expatriés). En contrepartie, il a dû réaliser des économies (instruments de la diplomatie culturelle). Les normes gouvernementales ont été appliquées de façon différenciée pour tenir compte de ces priorités mais aussi de la capacité des différentes composantes du réseau culturel à augmenter leurs ressources propres.

<sup>1</sup> Pour 2013-2015, le gouvernement a fixé l'objectif d'une réduction de 2,5% par an en moyenne des effectifs et une baisse de 15% sur trois ans des crédits de fonctionnement et d'interventions pilotables. Ces principes s'appliquent au ministère des affaires étrangères, comme au ministère de la culture et de la communication, ainsi qu'aux opérateurs de l'État

## I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

### A. LES CRÉDITS INSCRITS AU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2014 PAR NATURE DE DÉPENSES

	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
	AE et CP	AE et CP	AE et CP
T2	82 172 206 €	79 638 228 €	- 3,08 %
HT2	667 297 019 €	645 083 804 €	- 3,33 %
Total	749 469 225 €	724 722 032 €	- 3,30 %

Crédits de paiement du programme diplomatie culturelle et d'influence en 2013 et 2014								
Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
AE/CP (M€)								
01 : Animation du réseau			46,16	42,84	1,41	1,35	47,57	44,19
02 : Coopération culturelle et promotion du français			43,71	40,81	33,6	32,84	77,31	73,65
03 : Enjeux globaux			0,25	0,24	9,12	8,7	9,38	8,94
04 : Attractivité et recherche			10,17	10,06	96	91,74	106,17	101,8
05 : AEFÉ			425	416,5			425	416,5
06 : Dépenses de personnel	82,17	79,64					82,17	79,64
Réserves parlementaires			0,32		1,54		1,86	0
<b>Total</b>	<b>82,17</b>	<b>79,64</b>	<b>525,61</b>	<b>510,45</b>	<b>141,67</b>	<b>134,63</b>	<b>749,46</b>	<b>724,72</b>

Cette diminution cache en fait des évolutions très contrastées.

Hors dépenses de personnel, les crédits du programme passent de 667,3 M€ en 2013 à 645,1 M€ en 2014 (-3,3%)

Toutefois, ces appréciations doivent être nuancées car les dépenses de fonctionnement (Titre 3) versées aux opérateurs comprennent une part importante de dépenses de personnel. En outre, s'agissant des emplois (Titre 2), la répartition géographique entre les programmes 185 et 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » est maintenue, les emplois financés sur le programme 209 concernent les personnels travaillant en faveur des pays éligibles à l'aide publique au développement, quel que soit leur secteur d'intervention.



Ce sont une nouvelle fois les dépenses d'intervention qui subissent les contractions les plus fortes (-5%), les dépenses de fonctionnement ne diminuant que de 2,8% et celle de personnel de 3,1%.

Les subventions de fonctionnement versées aux opérateurs s'élèvent à 460 millions d'euros (-2,4%). Ainsi, la subvention versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (action 5) diminue de 8,5 M€ (-2%) pour s'établir à 416,5 M€<sup>1</sup>. La subvention pour charge de service public de l'Institut Français connaît une diminution de 2,5 M€ (- 5,9%) et représente 39,5 M€. Enfin, la subvention versée à Campus France est ramenée à 4 M€ (soit une baisse de 0,2 M€, - 4,7%).

## B. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

### 1. Les emplois financés directement par le MAE

<i>Budget triennal 2013 - 2015</i>					
	ETPT			Crédits en €	
Catégorie d'emploi	Plafond autorisé pour 2013	Demandés pour 2014	Demandés pour 2015	Demandés pour 2014	Demandés pour 2015
Titulaires et CDI en administration centrale	104	89	89	6 621 382	6 621 382
Titulaires et CDI dans le réseau	77	70	70	8 207 896	8 207 896
CDD et volontaires internationaux	701	661	636	60 711 959	57 613 959
Agents de droit local	91	91	91	4 096 992	4 096 992
<b>Total</b>	<b>973</b>	<b>911</b>	<b>886</b>	<b>79 638 228</b>	<b>76 540 229</b>
Administration centrale	104	89	89	6 621 382	6 621 382
Opérateurs	1	0	0	0	0
Services à l'étranger	167	161	136	12 304 888	12 304 888
Autres	701	661	661	60 711 959	57 613 959

Le budget triennal 2013-2015 prévoit pour le programme 185 une suppression de 100 ETP dont 45 en 2013, 30 en 2014 et 25 en 2015. La totalité de ces suppressions à l'exception de 12 titulaires concernera les personnels détachés et les contractuels. En 2014, le plafond d'emplois sera de 911 ETP

<sup>1</sup> En 2013, l'AEFE avait été dispensée de l'effort au titre du redressement des finances publiques en raison de la priorité donnée au domaine de l'éducation.

(administration centrale + étranger). L'effort réel reste plus faible si on intègre les 3600 agents de droit local des EAF.

On constatera que la diminution porte de façon assez uniforme sur les différentes catégories, un peu plus accentuée (-14,4%) en administration centrale que dans le réseau (-9%), l'effectifs des agents de droits locaux étant stabilisé après la baisse de près de 60% observée en 2012.

Évolution des effectifs et des crédits depuis 2011									
ETP					Crédits en millions d'euros				
Plafond autorisé pour			Demandés pour		Accordés pour			demandés pour	
2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
1182	1048	973	911	886	88,1	84,1	82,2	79,6	76,5

On constatera en outre que ces réductions d'effectifs (-25% -296 ETP) ont eu des effets limités en termes budgétaires, puisque les crédits de personnel (88,091 millions d'euros en 2011) n'ont diminué que de 13,1% sur la période considérée. Ce résultat est logique compte tenu du niveau de rémunération respectif des différentes catégories.

Catégorie d'emploi	Coût moyen/2013	Coût moyen/2014
Titulaires et CDI en administration centrale	77 923 €	74 398 €
Titulaires et CDI dans le réseau	117 323 €	117 256 €
CDD et volontaires internationaux	88 945 €	91 848 €
Agents de droit local	28 635 €	45 022 €

La comparaison montre que la rémunération des expatriés se compose du traitement indiciaire (ou équivalent) et des éléments attribuables à l'étranger (indemnité de résidence à l'étranger, majoration des prestations familiales) qui évoluent selon les taux de change et d'inflation.

En revanche, la rémunération du personnel de droit local relève du droit du travail et des règles de rémunération du pays de résidence, même si des grilles de rémunération plutôt protectrices ont été mises en place.

Les personnels ainsi regroupés dans l'action 6 relèvent soit de l'administration centrale (direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats), soit dans les pays non éligibles à l'aide publique au développement, de 49 services de coopération et d'action culturelle, de 34 établissements dotés de l'autonomie financière, de 7 centres de recherche, de 61 «alliances françaises», et enfin d'institutions de pays partenaires au titre de l'assistance technique.

## 2. Les emplois financés par les opérateurs

L'ensemble des différents instruments de la diplomatie culturelle et d'influence en matière de coopération culturelle et scientifique participent à l'effort collectif de réduction de la dépense publique.

Opérateur	Réalisation 2012			LFI 2013			PLF 2014		
	EPTP rémunérés par le programme	ETP rémunérés par les opérateurs		EPTP rémunérés par ce programme	ETP rémunérés par les opérateurs		EPTP rémunérés par ce programme	ETP rémunérés par les opérateurs	
		Sous plafond	Hors plafond		Sous plafond	Hors plafond		Sous plafond	Hors plafond
<b>AEFE</b>	0	6240	4340	0	6353	4561	0	6353	4661
<b>Campus France</b>	3	230	14	1	243	43	0	235	25
<b>Institut Français</b>	0	175	1	0	182	1	0	180	2
<b>Total</b>	3	6645	4355	1	6778	4605	0	6768	4688

Les plafonds d'emplois rémunérés des trois opérateurs que sont l'AEFE, l'Institut Français et Campus France s'établissent à 11 456 contre 11 383 en 2013, soit une progression de 0,6%, avec une diminution des emplois sous plafond (-10) et une augmentation plus forte des emplois hors plafond (+83)

Ils ne sont pas retracés dans l'action 06 « dépenses de personnel concourant au programme 185 ». Certains d'entre eux (emplois sous plafond) sont inclus dans les subventions de fonctionnement qui leur sont attribuées et n'apparaissent pas donc en dépenses de personnel de titre 2 du programme. Les emplois hors plafond, qui font également l'objet d'un plafonnement, sont financés sur les ressources propres des opérateurs.

### **AEFE**

En PLF 2014, les effectifs sous plafond de l'AEFE sont stabilisés à 6 353, les effectifs hors plafond sont augmentés de 100 ETP dont 20 résidents par rapport à la LFI 2013.

### **Campus France**

En LFI 2013, le plafond d'emplois de l'EPIC Campus France s'établi à 286 ETP dont 243 ETP sous plafond et 43 ETP hors plafond.

En triennum 2013-2015 le schéma d'emplois était de -6 ETP sous plafond pour 2014. A ce schéma d'emplois est venu s'ajouter un ajustement technique de -2 ETP sous plafond et -18 ETP hors plafond. Au total, en PLF 2014, l'autorisation d'emplois de Campus France est donc de 235 ETP sous plafond et de 25 ETP hors plafond.

**Institut Français**

En triennum 2013-2015 le schéma d'emplois était de -1 ETP sous plafond pour 2014 du fait des mesures d'économies liées au redressement des comptes publics. A ce schéma d'emplois est venu s'ajouter un ajustement technique de -1 ETP sous plafond. Par ailleurs, une augmentation de 1 ETP hors plafond est à noter et visera à appuyer la préparation de la commémoration du cinquantième anniversaire de l'établissement des relations diplomatiques entre la Chine et la France.

Au total, en PLF 2014, l'autorisation d'emplois de l'Institut français est donc de 180 ETP sous plafond et de 2 ETP hors plafond.

**II. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES CRÉDITS PAR ACTION**

<b>ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »</b>			
<i>en euros</i>			
<b>Actions et sous-actions</b>	<b>LFI 2013</b>	<b>PLF 2014</b>	<b>Variation 2014/2013</b>
	<b>AE/CP</b>	<b>AE/CP</b>	
<b>Programme 185</b>	<b>749 469 225</b>	<b>724 722 032</b>	<b>-3,3%</b>
<b>Titre 2</b>	<b>82 172 206</b>	<b>79 638 228</b>	<b>-3,1%</b>
<i>Hors CAS pension</i>	70 701 335	69 415 182	-1,8%
<i>CAS pension</i>	11 470 871	10 223 046	-10,9%
<b>Hors titre 2*</b>	<b>667 297 019</b>	<b>645 083 804</b>	<b>-3,3%</b>
<b>Action 1 - animation du réseau</b>	<b>47 569 501</b>	<b>44 193 602</b>	<b>-7,1%</b>
<i>Sous-action 1 : Animation du réseau</i>	3 867 895	3 701 535	-4,3%
<i>Sous-action 2 : Appui général au réseau</i>	43 701 606	40 492 067	-7,3%
<b>Action 2 - Coopération culturelle et promotion du français</b>	<b>77 314 600</b>	<b>73 650 305</b>	<b>-4,7%</b>
<i>Sous-action 1 : Français et diversité linguistique</i>	20 449 377	19 665 340	-3,8%
<i>Sous-action 2 : Coopération et diffusion Culturelle</i>	56 865 223	53 984 965	-5,1%
<b>Action 3 - Enjeux globaux</b>	<b>9 378 178</b>	<b>8 943 828</b>	<b>-4,6%</b>
<b>Action 4 - Attractivité et recherche</b>	<b>106 170 945</b>	<b>101 796 069</b>	<b>-4,1%</b>
<i>Sous-action 1 : Attractivité et enseignement supérieur</i>	71 996 300	69 082 863	-4,0%
<i>Sous-action 2 : Recherche scientifique</i>	34 174 645	32 713 206	-4,3%
<b>Action 5 -AEFE</b>	<b>425 000 000</b>	<b>416 500 000</b>	<b>-2,0%</b>
<b>Réserves parlementaires</b>	<b>1 863 797</b>	<b>0</b>	

\* les réserves parlementaires (1 863 797€) sont incluses dans le montant total en LFI 2013

---

## A. LE REFLET DES PRIORITÉS

L'affectation de coefficients de réduction de crédits différents selon les actions reflète la priorité maintenue au profit de l'enseignement français à l'étranger (action 5) dont les crédits ne diminuent que de 2%, alors que les autres actions (hors titre 2) diminuent de 5,2%.

Ainsi, les actions 2 « coopération culturelle et promotion du français » ; 3 « enjeux globaux » et 4 « attractivité et recherche » diminuent en moyenne de 4,5%, conformément à l'application de la norme de réduction gouvernementale sur le budget triennal 2013-2015. L'action 1 « animation du réseau » connaît une baisse plus élevée en raison de la diminution de plus de 50% des crédits consacrés à la restructuration du réseau.

Les moyens destinés à l'enseignement et aux échanges universitaires connaissent également une diminution, de l'ordre de 2,5M€ pour les bourses et de 0,5 M€ pour les échanges d'expertise, pour s'établir respectivement à 68 M€ et 15,6 M€ en PLF 2014.

Les dotations de fonctionnement des EAF, dans leur nouvelle configuration, sont réduites de 1,7 M€ par rapport à 2013, soit une baisse de 4%. Les crédits consacrés à la restructuration du réseau sont réduits à 1,4 M€, la modernisation du réseau culturel arrivant à son terme.

Enfin, la baisse normative de 4,5% est appliquée aux autres dépenses de fonctionnement à savoir les crédits dédiés à l'animation du réseau et les dépenses de soutien. Elle est également appliquée aux structures du réseau culturel, à savoir les alliances françaises et les EAF (dotations pour opérations, hors mesure de périmètre) capables de mobiliser des cofinancements, notamment par le biais du mécénat, ainsi qu'aux autres moyens bilatéraux d'influence (hors mesure de périmètre).

## B. LA RECHERCHE DE RESSOURCES PROPRES

L'accroissement de la capacité d'autofinancement de certaines institutions et établissements et leur capacité à mobiliser des financements complémentaires sont devenus un indicateur de gestion et de performance qui figure en bonne place dans les instruments d'évaluation du projet annuel de performance<sup>1</sup> et des contrats d'objectifs et de moyens.

La présentation stratégique du projet annuel de performance pour 2014 va même au-delà puisqu'elle précise : « *la mise en œuvre de cette stratégie d'influence privilégiera en 2014 les moyens d'intervention capables de mobiliser des*

---

<sup>1</sup> 5 PAP Action extérieure de l'État - Objectif n°2 : améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits - Indicateur 2.1 : Dynamisation des ressources externes p.94. Trois sous-indicateurs sont mis en place : montant des cofinancements levés, part des ressources propres dans les ressources des établissements d'enseignement français à l'étranger, taux d'autofinancement des établissements culturels

*financements additionnels, soit des ressources propres des instituts français ou des alliances françaises à l'étranger (cours de langue notamment) soit des cofinancements (programmes de bourses notamment) ». Cette politique présente toutefois des limites.*

D'abord, selon la nature des activités, la régularité de la ressource peut être plus ou moins certaine. S'il est facile d'évaluer un niveau de ressources pour des activités de prestations (frais de scolarité pour les établissements de l'AEFE, facturation des cours de langue française pour les EAF, frais de gestion des bourses pour Campus France), cela est beaucoup plus difficile et aléatoire pour les activités culturelles, fondées pour une large part sur des événements et sans doute plus sensibles à la conjoncture économique.

Ensuite, une fois l'effort de mise à niveau réalisé, ce qui a été le cas dans le réseau au cours des derniers exercices, la progression des ressources propres ralentit : 16,35% entre 2010 et 2011, 8,26% entre 2011 et 2012 et 2,46% entre 2012 et 2013.

En outre, des disparités existent selon les domaines d'activité : la mise au point d'un partenariat sur des contrats de recherche est sans doute plus complexe que la sponsoring d'un événement culturel ou que la réalisation d'une inscription à un cours de langue ou dans un lycée français.

Il existe également des disparités selon les pays, que ce soit pour des raisons économiques, des contraintes juridiques ou le moindre intérêt des entreprises françaises. Il ne serait pas souhaitable que les actions conduites soient trop dépendantes de leur capacité à générer des ressources propres.

Enfin, il ne faudrait pas que cette quête introduise des facteurs d'exclusion : frais de scolarité élevés dans les lycées ou dans les cours de langue française, moindre programmation culturelle dans les pays les plus pauvres ou économiquement les plus vulnérables...

Le ministère des affaires étrangères est d'ailleurs conscient de ces risques et de ces ambiguïtés. Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats s'exprimait ainsi devant votre commission : *« L'importance de ces moyens extrabudgétaires soulève deux questions : le pilotage et la dépendance – relevée par la Cour des Comptes – dans laquelle le réseau se trouve vis-à-vis de cette ressource : la recherche de financements extrabudgétaires relève de démarches locales et ne se prête donc pas à une logique de mutualisation centralisée. En tout état de cause, il ne faudrait pas non plus s'illusionner sur les marges de progression d'autofinancement et de cofinancement qui ne sont pas illimitées ».*

Il y a, sans aucun doute, une légitimité à ne pas faire supporter par le contribuable l'ensemble des coûts de fonctionnement et des actions de notre diplomatie culturelle et d'influence et à sensibiliser les EAF, comme les opérateurs, au fait que la contrepartie de leur autonomie financière est une gestion rigoureuse et leur aptitude à adapter notre offre en fonction des

attentes locales ainsi qu'à trouver des financements au développement de leurs activités. Il importe néanmoins de faire preuve de prudence et de discernement dans l'application de ces orientations et ne pas en surestimer les résultats. Il ne faudrait pas que le contexte de réduction de la dépense publique conduise à faire de la capacité de lever des recettes l'ultima ratio des arbitrages budgétaires concernant la diplomatie culturelle.

Une analyse plus détaillée de l'évolution des crédits est donnée dans la seconde partie de ce rapport au regard des différentes rubriques concernées.

D'une façon générale, dans un contexte budgétaire qui ne permet plus le développement de la dépense publique, priorité est synonyme de moindre réduction de crédits. Ce qui n'est pas considéré comme prioritaire est en conséquence appelé à voir ses crédits diminuer plus fortement que ce qui est considéré comme tel. Il convient d'en être conscient.

C'est une tâche difficile, mais nécessaire au nom de l'efficience et de la transparence.





---

## TITRE 2 : LES PRIORITÉS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE

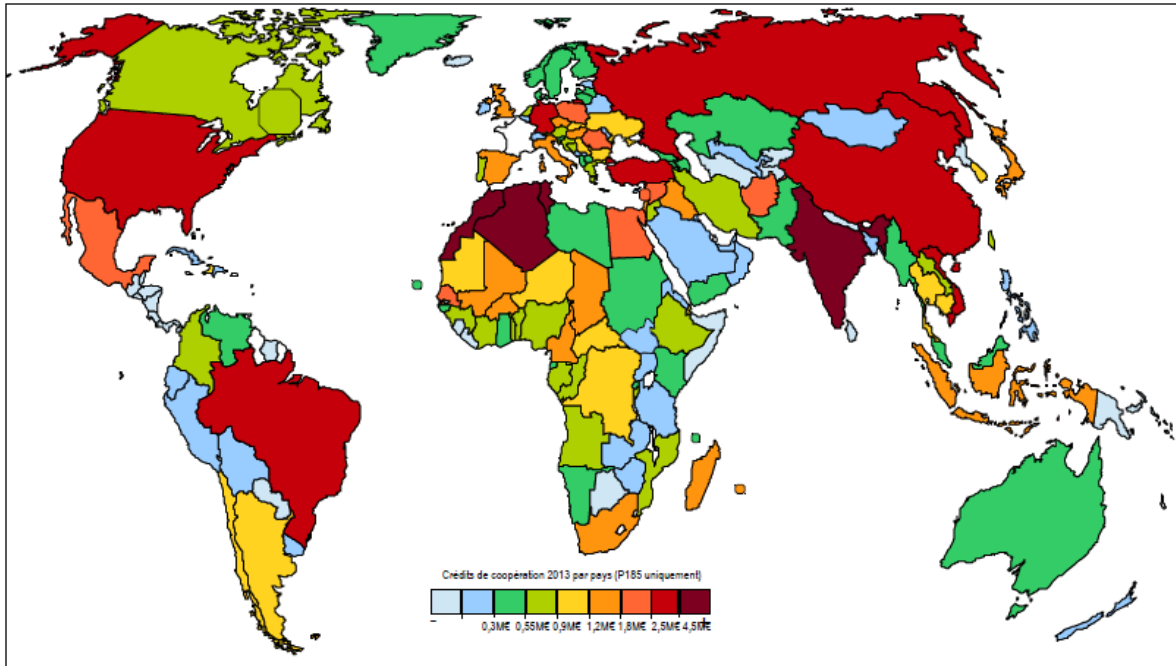
Exprimé dans la présentation stratégique du projet annuel de performance, l'objectif de la politique culturelle et d'influence consiste à « *conforter et promouvoir les positions économiques, politiques et culturelles françaises* ». Il est fondé sur la conviction que la dimension culturelle et linguistique constitue un atout dans le développement de l'influence de notre pays et la promotion de nos intérêts. Héritière d'un patrimoine prestigieux, d'une culture vivante et d'une certaine singularité dans l'expression de ses positions, la France bénéficie toujours d'une attractivité forte. Même si sa situation se « banalise » sur la scène mondiale, elle reste encore dans le domaine de la culture et des idées une puissance qui compte.

Sont affichées des priorités géographiques dans la déclinaison de cet objectif. « Cette politique vise en particulier le développement des relations avec les pays émergents (Chine, Inde, Russie, Brésil) et les pays méditerranéens, mais également avec les « nouveaux émergents » (Afrique du Sud, Indonésie, Viêt-Nam, Colombie, Mexique, Turquie) ». Ces priorités géographiques sont les mêmes qu'en 2013.

**Plus classiquement, cette présentation expose comme chaque année des axes stratégiques pour sa mise en œuvre. Pour 2014, il est intéressant d'observer la priorité donnée à la diplomatie économique, promue par le ministre des affaires étrangères, qui apparaît au premier rang devant l'enseignement français à l'étranger qui est relativement épargné par les réductions de crédits.**

## I. LES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES

Crédits de coopération 2013 par pays (P185 uniquement)



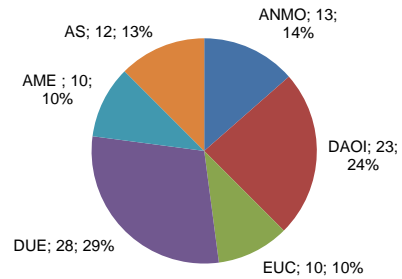
La répartition des crédits par pays fait apparaître les orientations de la diplomatie culturelles et d'influence vers le Maghreb et les pays de la rive sud et est de la Méditerranée (Egypte, Liban, Syrie), les grands émergents (Inde, Brésil, Chine, Russie, Turquie, Mexique, dans une moindre mesure, l'Afrique du sud et l'Indonésie), l'Allemagne, la Pologne et la Roumanie en Europe, les pays de l'Afrique francophone et le Viet Nam.

Les documents ci-dessous donnent un aperçu du déploiement géographique des actions menées par les différentes composantes du réseau.

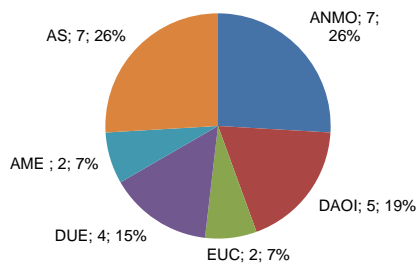
**Dispositif de coopération par zone géographique en 2013**

	EAF	IFRE	AF conventionnées
ANMO	13	7	9
DAOI	23	5	101
EUC	10	2	29
DUE	28	4	58
AME	10	2	131
AS	12	7	77

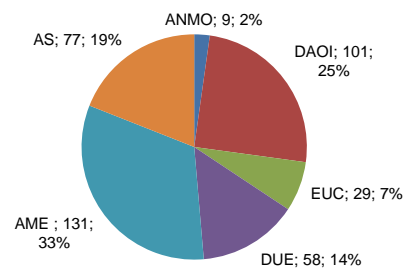
**EAF pluridisciplinaires**



**IFRE**

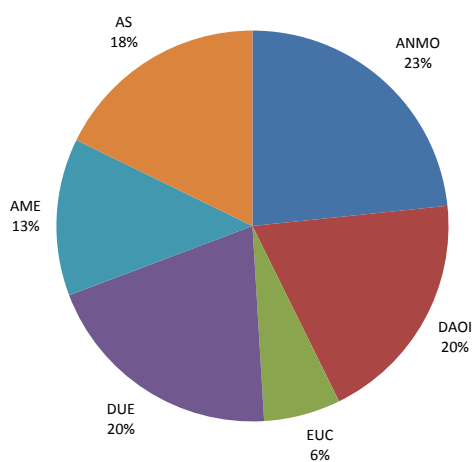


**AF conventionnées en 2012**

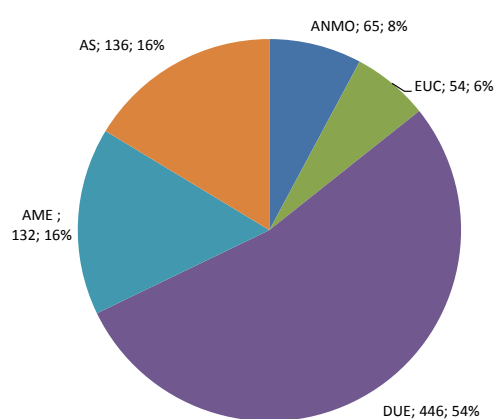


**Moyens de coopération par zone géographique en 2013**

**Crédits (P185)**

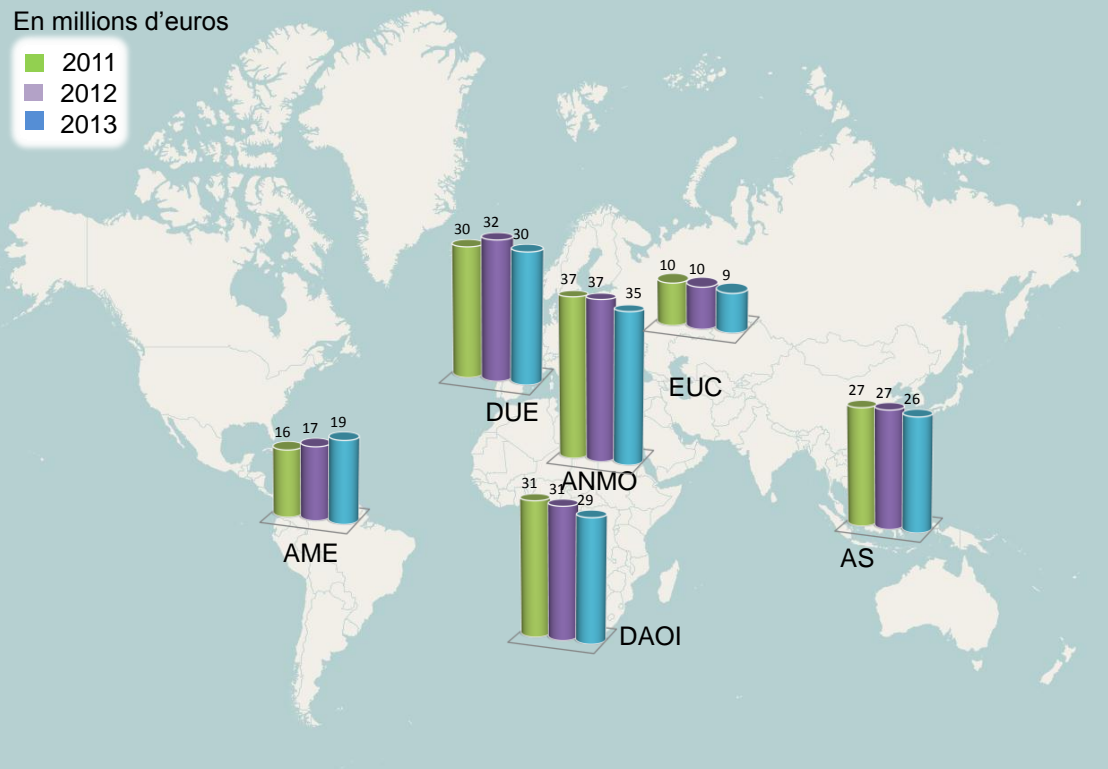


**Effectifs (P185)\***

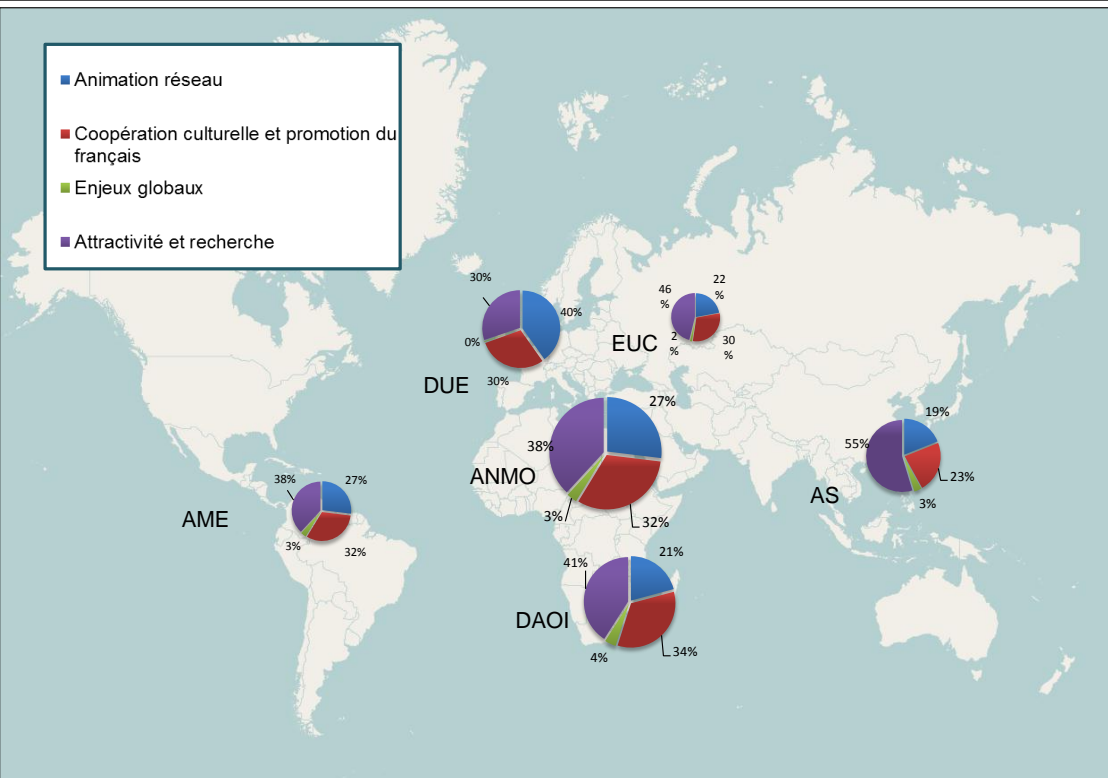


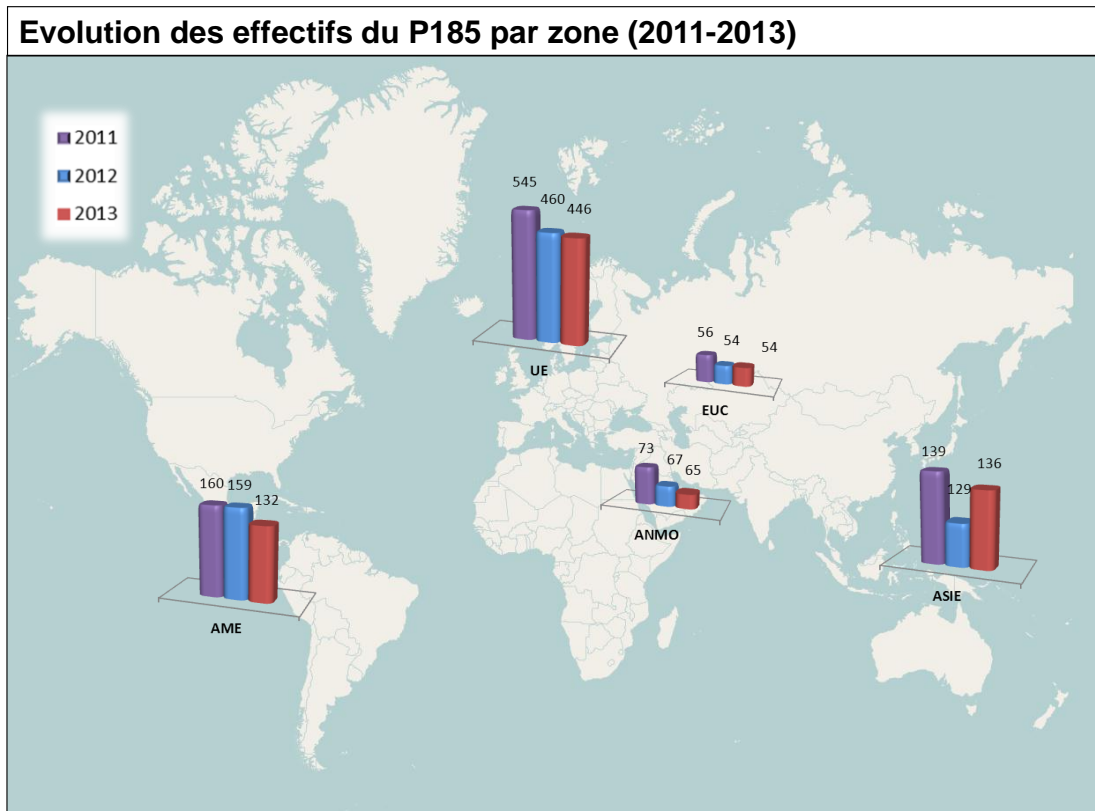
\* Une partie conséquente des effectifs dédiés à la coopération sont inscrits au programme 209

### Evolution des crédits de coopération du P185 (2011 à 2013)



### Répartition par actions des crédits de coopération 2013





L'ensemble de ces documents donnent un aperçu des évolutions en cours. Il est dommage qu'ils ne soient pas plus précis et plus prospectifs. Leur analyse dans la durée constituerait d'excellents indicateurs du redéploiement des crédits et des effectifs en fonction des priorités géographiques.

## II. UN RÉSEAU PUBLIC DES EAF RESTRUCTURÉ

### A. UNE ADAPTATION D'ENSEMBLE

Dans le cadre du triennal 2013-15, le ministère des Affaires étrangères a engagé un plan d'adaptation des réseaux diplomatiques, consulaires et de coopération.

L'universalité du réseau ne signifie pas uniformité ou exhaustivité. À la demande du Ministre, le directeur général de l'administration et de la modernisation a engagé, dès l'automne 2012, un examen des modalités de la présence française, associé à une redéfinition des missions des postes diplomatiques.

Recentrées sur une à deux missions prioritaires, 13 ambassades verront leur format allégé (hypothèse d'un ambassadeur et d'une équipe de quatre agents au maximum du ministère des affaires étrangères, avec un dispositif immobilier adapté en conséquence).

Cette réorientation dynamique des effectifs exige en contrepartie une diminution de la présence dans des zones historiquement mieux dotées, notamment l'Europe et l'Amérique du Nord.

### **B. L'ADAPTATION DU RÉSEAU CULTUREL**

Pour mettre en œuvre sa politique culturelle et d'influence sur le terrain, le ministère des affaires étrangères s'appuie sur :

- un réseau d'établissements à autonomie financière pluridisciplinaires et récemment restructurés et fusionnés avec les services de coopération et d'action culturelle (sous la marque « institut français ») qui agissent sous l'autorité directe de l'ambassadeur ;
- des établissements à autonomie financière spécialisés qui sont des centres de recherche ;
- le réseau des alliances françaises, établissements de droit local, fédérés au niveau national par une fondation.

#### **1. Le réseau culturel public a fait l'objet d'une profonde restructuration**

La réforme du réseau culturel et de coopération éclatée en de multiples institutions parfois concurrentes avait trois objectifs :

- sa visibilité grâce à une marque « Institut Français », complémentaire de la marque « Alliance Française » ;
- sa lisibilité grâce à la fusion des dispositifs existants (SCAC-Etablissement à autonomie financière, antennes) en un dispositif unique et cohérent, piloté par le conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) également directeur de l'EAF, avec des règles de gouvernance communes et un périmètre commun à tous les pays : culture, langue française et attractivité ;
- sa souplesse qui repose sur le principe d'autonomie financière.

Vos rapporteurs ont largement commenté cette réforme dans leur précédent rapport pour avis<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Avis n° 150 (2012-2013) de MM. Jean Besson et René Beaumont, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 22 novembre 2012 <http://www.senat.fr/rap/a12-150-2/a12-150-2.html>

## 2. La perspective d'un rattachement à l'Institut français est en passe d'être abandonnée

L'expérimentation du rattachement du réseau à l'Institut français, prévue par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010, réalisée dans 12 postes arrive à son terme à la fin de l'année 2013. Elle a fait l'objet de trois rapports d'évaluation, le premier en 2011 de nature prospective pour définir le champ et les modalités de l'expérimentation, le deuxième et le troisième pour en évaluer les résultats.

Vos rapporteurs ont suivi le déroulement de cette évaluation en réalisant un déplacement à Belgrade en avril 2012 et en auditionnant à plusieurs reprises M. Pierre Sellal, secrétaire général du ministère de affaires étrangères et M. Xavier Darcos, président de l'Institut Français, la deuxième fois les 24 et 25 juin 2013 en commission<sup>1</sup>.

### a) Les conclusions du troisième rapport d'évaluation

Du troisième rapport publié en octobre 2013, il apparaît « qu'en termes de gestion, l'expérimentation n'a pas conduit à des gains d'efficacité ou de simplification. Le nouveau cadre réglementaire est plus centralisé. ».

« Le mode de gestion reposant sur un approvisionnement des comptes en fonction de l'état de la trésorerie de chaque bureau local n'a pas entravé leur bon fonctionnement. Toutefois, pour la majorité des huit postes déjà habitués à la gestion d'un établissement, le changement ne s'est pas traduit par un progrès sensible. (...). La mise en place des bureaux locaux de l'EPIC a donné lieu à la constitution d'un budget unique consolidé et à la disparition des fonds de roulement propres à chaque établissement. La perte de contrôle de leur utilisation (abondement et prélèvement ne relevant plus de l'initiative du directeur comme dans le cas des EAF) est perçue comme une faiblesse. L'obligation de présenter un budget initial en équilibre, sans possibilité de prélèvement sur fonds de roulement, est une contrainte à laquelle de nombreux postes peinent à se conformer. (...) Les critiques enregistrées confirment la même perception d'un système inutilement centralisé, qui ne permet pas toute la réactivité requise pour s'adapter pleinement aux réalités locales de la gestion. Les quatre postes qui ne disposaient pas d'un EAF notent pour leur part les effets bénéfiques liés à l'acquisition récente de l'autonomie financière ».

La gestion des actions de coopération est facilitée par la possibilité de mettre en œuvre des subventions mais freine la coopération universitaire et le pilotage des bourses (notamment à raison du principe de spécialité des opérateurs).

L'analyse comparative entre les postes expérimentateurs et des postes similaires ne permet pas davantage de considérer que le rattachement à l'EPIC Institut français a constitué un avantage décisif.

<sup>1</sup> Audition de M. Pierre Sellal, secrétaire général du ministère des affaires étrangères : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130624/etr.html#toc2> ; Audition de M. Xavier Darcos, président de l'Institut français : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130624/etr.html#toc5>.

Enfin l'évaluation a permis d'identifier un certain nombre de risques structurels liés au rattachement.

Seul le lien avec l'Ambassade garantit la sécurité, la pérennité et le rôle diplomatique du réseau culturel.

*Placés sous la tutelle du MAE, les EAF ne sont pas dotés de la personnalité juridique (décret n°76-832 du 24 août 1976) à l'inverse des postes expérimentateurs qui bénéficient de la tutelle d'une agence dotée de structure juridique (EPIC Institut français) et de l'autonomie financière. L'attribution affichée ou non auprès des autorités locales, d'une personnalité juridique distincte, pourrait fragiliser la position de ces implantations. Dans les pays de l'OCDE notamment et dans certains pays émergents, le risque principal (...) porterait sur l'application des législations locales relatives aux activités commerciales, au premier rang desquelles figure la fiscalisation des recettes » et le changement de statut affaiblirait la position défendue jusqu'à présent par le ministère. (...)*

*Dans d'autres régions, l'affichage d'une personnalité juridique distincte présenterait des risques de nature politique un peu différente mais aussi de sécurité (...). Elle rendrait plus facile la mise en cause de ces structures aujourd'hui parties intégrantes des dispositifs diplomatiques.*

*Localement, un bureau local d'EPIC affilié à un siège parisien et juridiquement indépendant, pourrait affaiblir la coordination optimale des différents volets de l'action diplomatique. Ceci, indépendamment du professionnalisme de ses agents. Cette perspective mérite d'être appréciée à sa juste mesure alors que l'exigence de synergie entre l'action culturelle et nos objectifs au plan diplomatique et économique doit au contraire être renforcée ».*

La question du périmètre de rattachement met en évidence des incohérences difficiles à résoudre. Le périmètre d'action des postes est aujourd'hui issu de la fusion SCAC-EAF. Il est donc plus large que celui de l'Institut français que le principe de spécialité cantonne à l'action culturelle, alors que les EAF ont aussi en charge la coopération universitaire dont l'opérateur est Campus France et l'expertise technique qui relève de France Expertise internationale. « *Le rattachement du réseau culturel impliquerait la fusion des opérateurs créés par la loi de 2010.* »

Le rattachement n'est pas compatible avec la double compétence de COCAC et de directeur qui garantit la cohérence du réseau culturel. Le suivi à l'étranger des activités de l'AEFE poserait également problème et l'intégration des Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) dans le dispositif serait fragilisée. Les relations du réseau et des alliances françaises seraient altérées par un éventuel rattachement.

Enfin, le rattachement supposerait la mise en œuvre de mesures complémentaires incontournables dont le coût non budgété atteint 52 millions d'euros sur le triennum 2014-2016.



En administration centrale, il serait nécessaire de transférer 85 agents. La masse salariale correspondante dépasserait 5 millions d'euros à comparer à une masse salariale de 6,5 millions d'euros pour l'Institut français. Dans le réseau culturel à l'étranger la comptabilisation de l'ensemble des personnels entrant dans le périmètre d'activités de l'Institut français s'élèverait à plus de 800 expatriés susceptibles d'être transférés. Le coût net annuel de cette augmentation de masse salariale entre l'administration centrale et l'étranger représenterait plus de 13 millions d'euros. Ce différentiel est dû au fait que l'EPIC est soumis au système de cotisations patronales du secteur privé.

Des charges additionnelles de structures seraient également à prendre en compte, en administration centrale et dans le réseau, notamment réseau informatique, mobilier, logiciel...), de dotations de fonctionnement et d'une dotation aux amortissements. Le total de ces frais de structures s'élèverait à 7 millions d'euros, dont 3 millions d'euros de coûts récurrents.

*« Dès lors le surcoût annuel net serait de 20 millions d'euros la première année et de 16 millions d'euros les années suivantes, soit sur le triennum (en supposant une intégration complète en 2014) un surcoût d'intégration du réseau à l'EPIC Institut français qui pourrait s'élever à 52 millions d'euros. »*

*b) Des appréciations qui méritent d'être nuancées*

**Vos rapporteurs, s'ils ne contestent pas une décision qui relève en tout point du pouvoir d'organisation de ses services par le ministre, estime toutefois que cette appréciation négative mérite d'être nuancée, complétée et discutée.**

L'article 11 de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a prévu la conduite d'une expérimentation du rattachement à l'Institut Français, nouvel opérateur de l'action culturelle extérieure, du réseau culturel de la France à l'étranger, dans un délai de trois ans.

(1) Le périmètre de l'expérimentation a été contraint par l'application du principe de réversibilité

Dans les faits, compte tenu des délais de mise en œuvre et des textes réglementaires pris pour l'application de cette disposition législative, l'expérimentation réelle n'aura été que d'une durée d'un an et demi<sup>1</sup>. Compte tenu des changements d'habitudes qu'elle nécessite, des retards intervenus dans la période de préparation<sup>2</sup>, il est difficile de procéder à une évaluation approfondie sur une période aussi courte.

En outre, l'expérimentation, de fait, a été limitée aux seuls domaines de la gestion budgétaire et comptable, d'une part, de la gestion des agents de droit local, d'autre part.

<sup>1</sup> L'exercice 2012 (évalué au premier trimestre 2013) et une partie de l'exercice 2013 (évalué avant le 31 octobre)

<sup>2</sup> Le décret permettant la désignation des ordonnateurs secondaires et la définition des modalités de désignation des comptables n'a été publié que le 29 décembre 2011

Il a été demandé à l'Institut Français de traiter de façon équivalente l'ensemble des postes, qu'ils soient ou non dans le cadre de l'expérimentation, ce qui ne permet pas d'apprécier la synergie qui pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'un rattachement plus étroit, en donnant à l'Institut une capacité d'orienter les ressources en fonction des orientations d'ensemble définies par son contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, les personnels expatriés ont été exclus de l'expérimentation par le principe de réversibilité posé par le législateur. On remarquera que ce principe de réversibilité a été entendu de façon extensive<sup>1</sup>.

(2) La méthodologie retenue pour l'évaluation souffre de quelques imperfections

Les évaluations ont consisté en des synthèses, réalisées par la direction générale de la mondialisation du MAE, à partir des réponses rédigées par les ambassadeurs quelque peu amendées par les appréciations de cette administration centrale et les observations fournies par l'IF et complétées par des études notamment financières internes. Elle a été effectuée par des personnes impliquées dans l'expérimentation alors que, souvent, elle relève d'un organe tiers ou d'une commission conjointe.

(3) Des éléments de contexte ont pu interférer sur le déroulement de l'expérimentation et donc sur ses résultats

On observera **que l'évaluation intervient dans un contexte de réduction sensible des crédits, qu'elle est quasi concomitante pour certains postes avec la fusion SCAC-EAF**, ce qui ne permet pas toujours de bien percevoir les avantages et inconvénients attachés à l'un ou l'autre mode de gestion.

(4) Les avantages de la gestion d'EPIC ne sont pas suffisamment valorisés

Le rapport ne met pas suffisamment en relief ce qu'aurait permis peut-être une observation comparée avec les postes miroirs : les avantages de la gestion d'EPIC par rapport à la gestion de l'EAF :

- *pour le pilotage local* : attribution de subventions, fongibilité partielle des lignes de crédits ;
- *pour le pilotage global* : la mise en œuvre de principes d'une gestion plus rigoureuse et plus transparente et donc la capacité à optimiser et à

---

<sup>1</sup> *Puisqu'appliqué aux volontaires internationaux en l'absence de la signature d'une convention entre l'IF et le MAE, pourtant prévue dans le cahier des charges de l'expérimentation. On observera de même qu'aucune convention n'a été signée non plus s'agissant de la relation entre bureau local et service central de gestion des postes. Enfin, peu de postes ont mis en place (ou évalué) un système de refacturation des locaux occupés par les bureaux locaux de l'IF ni des charges des personnels exerçant des missions à la fois pour le bureau local et le poste, ni la mise à disposition de biens meubles (véhicules...).*

orienter la dépense publique en fonction d'une stratégie globale (et non simplement à l'échelle du poste) : visibilité sur les fonds de roulement, remontée des recettes (l'EAF étant, à cet égard, en dehors d'une optique LOLF), mutualisation, synergies possibles entre l'IF et le réseau, capacité à exercer une véritable direction dans le sens d'une professionnalisation accrue des personnels en ayant la capacité de la valoriser en termes de carrière.... ;

- *le développement de projets sous-régionaux* est limité par construction en raison de la dispersion des postes expérimentés ;
- enfin, s'agissant *des levées de fonds européens*, l'expérimentation a une durée incompatible avec la durée de préparation et d'examen des candidatures pour apporter des éléments évaluables<sup>1</sup>.

(5) Le rapport d'évaluation met en évidence des questions non résolues par l'expérimentation qui sont présentées comme des obstacles au rattachement sans que soient présentées des solutions alternatives

Ces lacunes, qui avaient été mises en évidence dans le rapport pour avis de la commission sur le PLF 2013 (programme 185), sont présentées comme des obstacles ou des difficultés : menace sur le statut fiscal local des bureaux locaux, coût pour le budget de l'État du transfert des personnels expatriés vers l'IF, répartition des missions entre l'IF et les services de l'ambassade et conséquence sur les périmètres d'action des différents opérateurs, répartition des locaux et de certaines recettes.

On observera d'ailleurs que **l'exercice aura permis de mettre en lumière la fragilité juridique, tant au regard du droit français que du droit des pays d'accueil, de certaines constructions « pragmatiques » au fil du temps, tant en ce qui concerne la gestion budgétaire et comptable que celle des ressources humaines...** avec le consentement implicite de l'administration centrale.

**Mais le rapport n'esquisse aucune piste de solutions alors même que le principe de l'évaluation consiste à conduire l'ensemble des études nécessaires et de proposer pour chaque difficulté des alternatives.**

- *Ainsi s'agissant de la fiscalité* : il convient de distinguer la fiscalité directe immobilière de la fiscalité liée aux activités. Dans le premier cas, la question peut être réglée avec le pays d'accueil par des conventions internationales et sur une base de réciprocité. Dans le second cas, le risque pourrait être fondé sur des questions de distorsion de concurrence avec des prestataires privés

---

<sup>1</sup> Il serait préférable de mener une étude pour voir si, sur le plan juridique, le statut d'EPIC offre davantage de souplesse pour candidater efficacement et pour nouer des partenariats avec des partenaires européens.

offrant les mêmes services, mais cette difficulté serait liée à l'activité exercée, non aux statuts de l'opérateur<sup>1</sup>.

- *S'agissant du coût du rattachement des personnels expatriés*, seuls les coûts à court terme (rattachement à un autre régime d'assurance-vieillesse) ont été examinés, mais **il n'a pas été tenu compte des économies à moyen terme liées à la sortie des personnels concernés du régime des pensions de l'État.**

- *S'agissant de la répartition des missions*, des solutions alternatives comme une extension du périmètre de compétences de l'IF, ou des systèmes de délégation entre établissements publics, fut-ce au prix d'adaptations législatives, n'ont pas été esquissées. De même, il n'a pas été envisagé de faire reprendre certaines missions du SCAC par des fonctionnaires du cadre général à partir du moment où le MAE n'exerce plus qu'une action de pilotage de l'opérateur et d'orientation du bureau local, par des fonctionnaires du cadre général.

**L'évaluation de l'impact financier repose, s'agissant des dépenses de personnel, sur un transfert pur et simple des fonctionnaires de l'administration centrale en charge du réseau** (soit 85 personnes), il n'est pas certain que cela soit la solution la plus économique pour l'EPIC. Un autre scénario aurait pu être envisagé qui aurait consisté pour l'EPIC à faire des propositions de recrutement sur des profils correspondant à son mode de gestion et d'organisation en laissant la possibilité aux fonctionnaires de candidater et à n'imposer à l'EPIC qu'une obligation de préférence à profil et à coût équivalents. Le solde de personnel pour le MAE aurait pu être absorbé par les départs en retraite, les mobilités internes ou externes. De même, l'évaluation des coûts techniques mériterait un approfondissement. Elle n'inclut pas les gains de productivité qu'une organisation nouvelle peut imposer. Il aurait sans doute fallu un peu de temps pour la préparer sérieusement.

**De fait, l'expérimentation n'a jamais été conçue comme une préfiguration et le rattachement n'a pas été vraiment considéré comme une perspective raisonnable à laquelle les différents acteurs se préparaient à mettre en œuvre dès 2014. On peut le regretter.**

*c) Dès lors, vos rapporteurs restent dubitatifs. En réalité, les enjeux sont multiples :*

(1) Un enjeu administratif :

L'administration du MAE a été réservée sur ce projet et a affiché sa préférence pour conserver la gestion du réseau en son sein.

---

<sup>1</sup> La question est actuellement pendante avec deux pays hors du champ de l'expérimentation (Turquie, Suède, Ouzbékistan).

Une réforme de cette nature suppose la mise en place au sein des opérateurs d'une capacité de management solide et, au sein du MAE, d'une structure de pilotage stratégique. Il n'est pas certain que la culture du ministère l'y ait suffisamment préparé.

Une telle réforme doit être en synergie avec les orientations du ministère dans sa politique de gestion des carrières des diplomates et avec sa politique d'organisation des réseaux. Les enjeux dépassent probablement la seule diplomatie culturelle.

(2) Un enjeu budgétaire :

Dans une période de restriction des crédits, est-il opportun d'augmenter à court terme des dépenses de fonctionnement sans percevoir clairement les retours en termes de productivité ou d'efficacité du nouvel outil mis en œuvre ? On observera que le coût annuel du rattachement (16 millions d'euros) n'est pas inabsorbable eu égard au volume des ressources de l'ensemble du réseau.

(3) Un enjeu politique :

De fait, se profile à travers ce débat l'opposition entre ceux qui souhaitent continuer à pouvoir utiliser les outils de l'action culturelle comme des appendices de l'action diplomatique au quotidien, ce qui est la tendance naturelle du système français et ceux qui, comme les rapporteurs de la mission commune d'information du Sénat, Josselin de Rohan et Jacques Legendre<sup>1</sup> ou les membres de la commission du Livre blanc<sup>2</sup> qui, en s'inspirant des structures étrangères comme le British Council ou l'Institut Goethe, envisageaient une autre approche, de long terme, fondée sur le constat que l'influence est fonction de la pérennité des structures, de la continuité de leur action et des compétences de leurs personnels.

Ce faisant, des enseignements doivent être tirés de cette expérimentation, notamment en terme de gestion des EAF et de formation de leurs personnels.

---

<sup>1</sup> « Le rayonnement culturel international : une ambition pour la diplomatie française »

Rapport d'information de MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères du Sénat, de la défense et des forces armées n° 458 (2008-2009) - 10 juin 2009 <http://www.senat.fr/notice-rapport/2008/r08-458-notice.html>

<sup>2</sup> Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008 - 2020 coprésidée par MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer

Proposition 7 : Promouvoir les idées et la culture françaises au service de la diversité

Mesure 7.1 : restructurer le réseau des centres culturels en les rapprochant des services de coopération et d'action et culturelle ;

Mesure 7.2 : **définir et mettre en place un véritable opérateur ce qui implique qu'il soit en charge non seulement des moyens d'intervention, mais du personnel et du réseau ;**

Mesure 7.3 : confier à une direction des affaires culturelles et de l'influence le pilotage de notre politique culturelle extérieure, au moins jusqu'à la mise en place d'un véritable opérateur.

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC\\_DEF.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC_DEF.pdf)

### **3. Une révision de la carte des implantations est engagée**

Une révision de la carte des implantations culturelles, notamment du réseau hors capitale, est engagée. Elle repose en particulier sur une articulation renforcée avec les autres structures contribuant à la présence française (Alliances françaises, établissements scolaires de l'AEFE, représentation des opérateurs).

S'y ajoutent, en outre, des restructurations immobilières, rendues nécessaires par les objectifs de rationalisation de l'ensemble des implantations du MAE. Il peut s'ensuivre des regroupements dans les locaux des ambassades, ce qui n'est pas toujours heureux, ni pratique pour le développement des activités, en raison des procédures d'accès. Cela peut induire le repli vers des quartiers moins accessibles ou offrant moins de visibilité (l'exemple actuel du projet de déménagement de la Maison de France à Berlin en témoigne) avec un risque de moindre attractivité. Cela peut également conduire à la fermeture temporaire de sites en attendant la rénovation des locaux susceptibles d'accueillir les activités.

### **4. Une nouvelle diminution des crédits**

#### *a) La dotation de fonctionnement*

La rubrique consacrée aux dotations de fonctionnement des EAF culturels, qui figure dans l'action 1 « animation du réseau » est dotée en 2014 de 35,51 millions d'euros, soit une baisse de 3,9%, du même ordre que celle observée en 2013. Les crédits consacrés à la modernisation du réseau, destinés notamment à accompagner sa restructuration, sont naturellement en baisse (1,4 million d'euros contre 3 millions d'euros en 2013) avec l'achèvement du processus de fusion SCAC-EAF.

Les autres rubriques de cette action dédiées à l'animation du réseau et au fonctionnement des services centraux (3,7 millions d'euros) connaissent également une baisse sensible.

#### *b) La baisse du nombre d'emplois*

Le budget triennal 2013-2015 prévoit une suppression de 100 ETP dont 30 en 2014. En 2014, le plafond d'emplois sera de 911 ETP (administration centrale + étranger).

#### *c) Les crédits pour opérations*

Ces crédits progressent de façon sensible : 17,23 millions d'euros pour 2013 (12,77 millions d'euros en 2013 en loi de finances initiale). Mais cette augmentation n'est qu'apparente car elle résulte du redéploiement de 5 millions d'euros des « autres moyens bilatéraux d'influence » précédemment mis en œuvre par les SCAC vers la dotation pour opérations

aux EAF au sein des actions 2, 3 et 4. Ils regroupent des rubriques en provenance de différentes actions et sous-actions correspondant aux missions des EAF (coopération culturelle et promotion de la langue, attractivité et enseignement supérieur...).

<b>Dotation pour opérations aux EAF</b>	en euros
<b>Action 2 coopération culturelle et promotion du français</b>	
Sous action 01 langue française et diversité linguistique	4 159 753
Sous action 05 coopération et diffusion culturelle	7 512 855
<b>Action 3 enjeux globaux</b>	309 933
<b>Action 4 attractivité et recherche</b>	
Sous action 01 attractivité et enseignement supérieur	2 973 034
Sous action 02 recherche scientifique	2 273 944

## 5. Les ressources propres

Il est attendu désormais du réseau qu'il porte, par les ressources qu'il tire de ses activités, une partie du financement de son fonctionnement.

En 2013, les ressources propres des EAF au niveau mondial devraient s'établir à près de 122 millions d'euros en prévisionnel, soit une augmentation de 2,46% par rapport aux données budgétaires 2012 (119 millions d'euros), et de 29,1% par rapport à l'année 2010<sup>1</sup> (94 millions d'euros).

Cette augmentation des ressources propres permet d'équilibrer la baisse des dotations de fonctionnement aux EAF.

Les ressources propres augmentent autant que les recettes globales. Cette évolution se traduit par une amélioration des indicateurs de performance : le taux d'autofinancement prévisionnel du réseau passe ainsi de 52% en 2010 à 64% en 2013.

Mais le rythme de croissance des ressources propres tend à baisser : 16,35% entre 2010 et 2011, 8,26% entre 2011 et 2012 et 2,46% entre 2012 et 2013, ce qui laisse présager des perspectives d'évolution moins favorables et conduit les établissements à imaginer de nouvelles stratégies de développement.

Elles continuent globalement à progresser un peu plus rapidement que les charges, ce qui explique la progression du taux d'autofinancement. Toutefois, le ralentissement de leur progression appelle une certaine vigilance car la quête de ressources propres suppose souvent des engagements financiers préalables pour proposer des prestations. En cas de ralentissement d'activité, les EAF peuvent se retrouver avec un niveau de

<sup>1</sup> On entend par « ressources propres » les recettes des établissements diminuées des dotations du programme 185. Elles incluent par conséquent les recettes de cours, d'examens, de billetterie, de partenariats etc. Les recettes de partenariats peuvent provenir de fonds privés ou publics (ex : entreprises, organisations internationales, collectivités locales, appels à projet de l'Institut français ou encore fonds européens).

charges excédant les recettes. Ils sont donc appelés à une gestion souple de leurs activités.

L'évolution globale masque des disparités au niveau régional. De fait les ressources augmentent rapidement dans les EAF jusqu'ici très dépendants des dotations du MAE (Afrique, Océan Indien, mais aussi Europe continentale, Afrique du Nord Moyen-Orient, Amérique et Asie). En revanche, en Europe (Union européenne) où le réseau est plus dense et l'environnement stable, elles progressent moins (1,6%), mais le taux de couverture des charges reste élevé à près de 65%. **Les deux zones UE et ANMO, où les EAF sont les plus représentés, concentrent toujours plus de 60% des ressources propres des EAF en 2013.** Il faut aussi tenir compte dans l'analyse de ces résultats du poids des Alliances Françaises en Amérique et en Asie, et qui captent l'essentiel des recettes de cours, et explique le niveau des recettes des EAF.

**Par nature de recettes, les cours, les examens et les Centres pour les études en France (CEF) représentent une part prépondérante des ressources propres des établissements, près de 70%.** Les recettes de partenariats représentent aux alentours de 13% et celles de billetteries, en baisse, de l'ordre de 6%.

Dans cette logique, la qualité des prestations servies est un élément important. Les capacités d'autofinancement sont conditionnées en grande partie par la qualité de l'offre de cours de langue dans un environnement concurrentiel et en conséquence, elle implique une grande attention dans le recrutement et l'affectation des personnels qui sont chargés de la direction des centres de cours.

**Il reste toutefois un certain nombre d'imprécisions sur les montants collectés. La définition d'une méthodologie comptable rigoureuse s'avérerait nécessaire pour disposer d'éléments d'appréciation plus précis.**

A côté de ces ressources liées à des prestations de service, pour financer certaines opérations (manifestations culturelles, par exemple) les EAF recourent à des cofinancements (165 millions d'euros en 2013) ce qui leur permet de maintenir leurs capacités opérationnelles.

La collecte de ces ressources de mécénat constitue une activité à temps plein. Notre réseau y est engagé et développe cette activité. Elle rend nécessaire une réorientation des profils de recrutement et de la formation des personnels appelés à servir dans les EAF. Le ministre des affaires étrangères insiste beaucoup sur la mobilisation des ambassadeurs dont le rôle est probablement déterminant dans la décision finale des entreprises et des partenaires qui s'associent à telle ou telle opération en prenant en charge une partie de son financement.



Les mêmes remarques concernant la méthodologie de comptabilisation de ces ressources s'imposent, d'autant que le montage de certaines opérations peut se traduire par la prise en charge directe de certaines prestations par le partenaire sans passer par la comptabilité des EAF.

C'est pourquoi, les arbitrages budgétaires rendus pour allouer les moyens au réseau répondent à un impératif : préserver l'instrument et lui permettre de fonctionner et de lever des recettes.

### **III. LES ALLIANCES FRANÇAISES : UN RÉSEAU DE MOINS EN MOINS PRÉSERVÉ**

#### ***A. UN RÉSEAU ASSOCIATIF...***

Associations fondées à l'initiative de personnalités de la société civile locale et organisées de façon décentralisée, les Alliances Françaises constituent un réseau d'un maillage territorial exceptionnel dans de nombreux pays.

Elles sont près de 900 et opèrent dans 136 pays dont la France. La majorité d'entre elles dispensent des cours auprès de 500 000 étudiants par an. Elles emploient quelque 12 000 salariés - professeurs inclus- sous contrat de droit local et fonctionnent grâce aux 8 000 bénévoles qui composent leur conseil d'administration.

La Fondation Alliance Française, organisme autonome, assure la coordination, l'animation et le conseil de ce réseau. Elle est propriétaire de la marque et seule habilitée à autoriser la création et la labellisation des alliances françaises locales mais ne dispose pas d'autres liens juridiques avec elles. Dans certains pays, des délégations générales représentent la fondation et assurent une coordination des activités pédagogiques et documentaires, apportant ainsi soutien et conseil aux Alliances locales.

#### ***B. LIÉ À L'ÉTAT PAR UNE CONVENTION***

Les plus importantes d'entre elles, au nombre de 445 en 2012, sont conventionnées avec le ministère des affaires étrangères et 232 reçoivent des subventions et/ou d'autres formes de soutien comme la mise à disposition de personnels, près de 300 actuellement. En contrepartie, elles proposent toute la palette d'activités d'un centre culturel (cours de langue, programmation culturelle, médiathèque). Elles sont parfois, dans certains pays, et notamment en Amérique latine, le principal opérateur culturel des postes.

La réforme de l'action culturelle extérieure a eu pour conséquence un renforcement des liens entre ce réseau associatif et le dispositif public. Une convention-cadre a été signée en octobre 2010 entre le ministère des affaires étrangères et la Fondation, pour une durée de trois ans.

Cette convention garantit un soutien durable à la Fondation. Elle vise à rapprocher les identités visuelles des deux réseaux, public et associatif, à rendre leurs implantations géographiques parfaitement complémentaires, et à intensifier leurs actions communes, établissant un principe de non-concurrence entre les deux réseaux. Par ailleurs, la convention triennale prévoit que le président de cette dernière est membre de droit du conseil d'orientation stratégique de l'IF, que le secrétaire général de la FAF siège au conseil d'administration de l'IF, et que le président exécutif de l'IF siège au conseil d'administration de la FAF.

**Une nouvelle convention sera élaborée fin 2013 pour la période 2013-2016.**

Dans la prolongation de cette convention, le contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut Français, opérateur de l'action culturelle, a précisé qu'il apporte son soutien à l'action du réseau culturel français à l'étranger « dans sa double composante du réseau public des Instituts français et du réseau associatif des Alliances françaises ». Une convention de partenariat tripartite a été signée le 12 juin 2012 entre l'opérateur, le ministère et la Fondation afin de préciser les relations et les champs de coopération.

La convention tripartite précise les relations et les champs de coopération entre la Fondation et l'institut Français qui est au service du réseau culturel français à l'étranger dans sa double composante (réseau public des instituts français et réseau associatif des alliances françaises).

Dans ce cadre, il est prévu que l'Institut et la Fondation travaillent en commun (réunions de travail régulières pour identifier les besoins, informations réciproques sur les projets innovants développés dans chacun des réseaux) dans le secteur de la langue française afin de renforcer la complémentarité et l'efficacité des outils et des dispositifs d'appui au réseau. Un accent particulier est porté sur la démarche qualité, appliquée aux activités des cours des instituts français et des alliances françaises.

En ce qui concerne la formation des personnels du réseau, l'IF et la FAF se sont accordés pour mettre en place un groupe de concertation et d'échanges périodiques sur leurs programmes et calendriers respectifs. Ils favorisent, autant que possible, l'élaboration d'actions de formations croisées ou en commun pouvant toucher les personnels de l'ensemble du réseau ou plus spécialement ciblées sur ceux des alliances.

L'ensemble des programmes et dispositifs de programmation de l'IF sont ouverts aux alliances françaises (notamment les appels à projets artistiques, le Fonds d'Alembert, le plan d'appui aux médiathèques, le fonds TICE d'appui à l'enseignement du français, etc.). Les alliances peuvent aussi bénéficier des plateformes numériques développées par l'IF au profit du réseau (Culturethèque, IFcinéma, etc.). Au-delà, l'IF et la FAF coopèrent afin de mutualiser les outils et instruments développés par chacun. Des échanges d'information réguliers ont lieu afin de faciliter le travail d'appui au réseau.

Enfin, en termes de communication, l'IF et la FAF ont décidé de rapprocher leurs logos au moyen d'une présentation double destinée à être utilisée lors d'opérations communes. Par ailleurs, l'IF et la FAF se sont engagés à porter une attention particulière à ce que leurs communications respectives ne se fassent pas au détriment de l'autre partie.

### C. AFFECTÉ PAR LES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

<b>Subventions à la Fondation, aux DGAF, aux Alliances françaises (en euros)</b>						
	<b>EXE 2008</b>	<b>EXE 2009</b>	<b>EXE 2010</b>	<b>EXE 2011</b>	<b>EXE 2012</b>	<b>Prog 2013</b>
Fondation (subvention de fonctionnement et professionnalisation)	772 800	800 000	800 000	800 000	758 636	758 635
Crédits DGAF*	non	non	842 810	860 864	922 364	922 365
DGAF via les postes	1 917 282	1 662 959	non	non	non	non
Subvention aux AF (hors DGAF)	7 307 758	6 433 335	7 385 525	6 196 335	5 932 621	5 562 426
<b>Total général</b>	<b>9 997 840</b>	<b>8 896 294</b>	<b>9 028 335</b>	<b>7 857 199</b>	<b>8 109 579</b>	<b>7 243 426</b>

Source MAE

\*Depuis 2010, les subventions des Délégations générales des Alliances françaises sont versées directement auprès de la Fondation Alliance française de Paris et ne transitent plus par les postes.

#### a) Des subventions en baisse

En application des restrictions budgétaires décidées par le gouvernement, une baisse de 15% sur trois ans a été décidée sur le budget triennal 2013-2015. La contribution de l'Etat se compose :

- d'une part d'une subvention à la Fondation et à ses délégations générales pour 1,354 million d'euros (contre 1,41 million d'euros en 2013). Le montant alloué à la Fondation a été défini dans la convention-cadre précitée pour une durée de trois ans. Les crédits dédiés au fonctionnement des délégations générales transitent par la Fondation. Ces crédits sont imputés à l'action 1 « animation du réseau ». Comme en 2012 (1,46 million d'euros) et en 2013 (1,41 million d'euros), ils connaissent une baisse (4% en 2014).

- et d'autre part, de subventions versées par les ambassades aux alliances françaises locales, notamment dans le cadre d'actions de partenariat (formations, certifications, manifestations culturelles) pour un montant de 5,67 millions d'euros (5,9 millions d'euros en 2013 et 6,4 millions d'euros en 2012). Ces crédits imputés à l'action 2 « coopération culturelle et promotion du français » sont en baisse de 4%.

La Fondation Alliance Française estime le taux d'autofinancement moyen des alliances françaises à 75% hors personnel expatriés. Ce taux d'autofinancement est le résultat d'une démarche de professionnalisation (marketing, communication), entreprise par les alliances et pilotée par la Fondation, à laquelle le ministère conditionne une partie de son soutien.

*b) Des mises à disposition de personnel moins nombreuses*

Les mises à disposition de personnel auprès des Alliances Françaises représentent, en 2013, 301 emplois dont 87 volontaires internationaux. La masse salariale s'élève à 31 millions d'euros. 232 Alliances Françaises conventionnées bénéficient du soutien du MAE, 64 sur le Programme 185 et 168 sur le Programme 209.

**Le réseau des Alliances Françaises a été jusqu'à cette année préservé de l'effort en matière de restitution d'emplois qui touche le réseau culturel et de coopération** dans le cadre de la RGPP et aujourd'hui de la MAP. L'évolution 2009/2013 fait apparaître une diminution de seulement 15 emplois alors que le réseau culturel diminue (hors transferts) de 418 emplois son périmètre sur la même période. Sur le triennum 2013/2015, le réseau restituera 255 emplois soit 10 % de ses effectifs. Les Alliances françaises sont appelées à réaliser un effort comparable.

En 2013, 31 suppressions et 9 créations ont été réalisées. Les suppressions se situent essentiellement dans les pays en crise, 75 agents dont 24 VI relèvent du Programme 185, 226 agents dont 63 VI relèvent du programme 209.

Alliances Françaises				
Années	Expatriés	Volontaires Internationaux	Total	Evolution
2009	225	91	316	-
2010	225	91	316	0
2011	230	99	329	13
2012	227	100	327	-2
2013	214	87	301	-26

Source MAE

#### IV. LA PROMOTION DU FRANÇAIS ET LA COOPÉRATION CULTURELLE

Le renforcement de la langue française à travers le monde, et la promotion de l'influence culturelle et intellectuelle de la France, dont l'Institut Français, opérateur institué en 2011, est un acteur important, sont deux axes stratégiques de la diplomatie culturelle et d'influence.

## A. LA PROMOTION DU FRANÇAIS

Neuvième langue parlée dans le monde avec 220 millions de locuteurs francophones, le français est la deuxième langue étrangère la plus enseignée après l'anglais, avec plus de 116 millions d'apprenants (dont plus d'un million dans le réseau culturel français) et 900 000 professeurs (dont la moitié sur le territoire national). Elle est la deuxième langue de travail dans les grandes organisations internationales. Son enseignement est proposé dans la plupart des systèmes éducatifs dans le monde.

La politique de promotion est organisée autour de trois grandes priorités :

- assurer la transmission du français aux nouvelles générations de l'espace francophone,
- renforcer le statut du français comme deuxième langue la plus apprise dans le monde,
- conforter la place du français comme langue de communication internationale.

Le renforcement de la langue française à travers le monde et de son attractivité sera mis en œuvre dans le cadre du plan d'action adopté à l'automne 2012 à l'instigation de la ministre déléguée chargée de la francophonie<sup>1</sup>.

Le plan d'action présenté par la Ministre déléguée chargée de la Francophonie lors du Conseil des Ministres du 17 octobre 2012, et disponible sur le site du MAE, est structuré autour de trois axes : **donner un nouvel élan à la promotion du français, renforcer la communauté politique francophone** autour de quelques thèmes forts (droits des femmes notamment), **populariser le projet francophone sur le territoire national**. Financé par **redéploiement des moyens du MAE et de son opérateur, l'Institut français**, ce plan n'induit pas de dépense supplémentaire pour l'Etat. Il se développe en synergie avec les actions conduites dans le cadre de l'OIF et bénéficie du concours ponctuel d'entreprises françaises sensibles aux enjeux de la promotion du français (Total, Areva).

Les actions porteront plus précisément sur l'accès aux médias français, l'accroissement de la mobilité dans l'espace francophone, le renforcement de l'enseignement du français (notamment en Afrique) et sur la place du français sur la toile et sur tous les supports numériques, mais aussi sur la mise en œuvre d'un partenariat effectif pour la croissance, afin que le français soit également un outil au service de l'économie dans les échanges nord-sud et sus-sud. Le MAE encourage également par diverses actions l'usage de la langue française dans les institutions européennes.

---

<sup>1</sup> <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-politique-de-la-francophonie>

Cette politique fait l'objet d'une sous-action dans l'action 2 « coopération culturelle et promotion du français », dotée de 19,30 millions d'euros en 2014 (20,07 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 3,8% répartis comme suit :

- 3,46 millions d'euros, destinés à l'attribution de bourses principalement pour des formations universitaires en « français langue étrangère » ;

- 1,07 million d'euros, au titre des échanges d'expertise ;

- 4,16 millions d'euros en dotations pour opérations aux EAF ;

- 5,67 millions d'euros en subventions aux Alliances Françaises locales ;

- 4,9 millions d'euros pour les subventions et les cofinancements mis en œuvre par l'administration et par les postes, dans le cadre de la modernisation de l'offre éducative et linguistique en français à travers la diversification des cursus universitaires, des plans de formation des enseignants et des programmes de formation aux technologies de l'information et de la communication, enfin pour des actions grand public dans le domaine du livre.

Comme indiqué supra (p. 30), un redéploiement est réalisé dans le cadre de la fusion SCAC-EAF des autres moyens bilatéraux vers les dotations aux EAF.

Si une grande partie de l'effort de l'apprentissage du français est réalisée par l'offre de cours des réseaux des EAF (instituts français) et des alliances françaises qui ont dispensé en 2012 plus de 45 millions d'heures de cours à 1 075 680 élèves, il l'est également par la scolarisation d'élèves étrangers dans les établissements du réseau français d'enseignement à l'étranger (voir infra p. 43) et au sein des sections bilingues des établissements étrangers dont le label FrancEducation, 32 en 2013, garantit l'excellence.

Ces données constituent un indicateur de performance du programme.

Le nombre de candidats aux certifications et tests en langue française en est le quatrième volet. Plus de 452 000 candidatures ont été enregistrées en 2012. Ce nombre est en augmentation régulière grâce au développement de nouvelles versions des diplômes (DELFI et DALFI) mais aussi des efforts de promotion effectués dans le réseau, et par des conventions de partenariats avec les réseaux des établissements d'enseignement français à l'étranger (AEFE, MLF) et via la labellisation FrancEducation.

## **B. LA PROMOTION DE LA CULTURE FRANÇAISE**

Elle recouvre la promotion des industries culturelles et audiovisuelles, la diffusion de la création contemporaine et l'organisation de débats d'idées sur les thèmes transversaux de nos sociétés ou liés à la mondialisation (démocratie, droits de l'homme, immigration, bioéthique, laïcité, etc.). Elle comprend aussi la valorisation et la diffusion de la création des pays du Sud et la promotion des échanges avec ces pays.

En 2014, ces actions seront mises en œuvre par le réseau culturel et par l'opérateur Institut Français dont les compétences s'étendent au-delà des échanges artistiques, aux domaines des idées, de la culture, des échanges et des savoirs. Le développement des technologies numériques et d'Internet constituent l'une des priorités pour 2014.

Les établissements du réseau culturel (EAF et Alliances françaises) seront invités en 2014 à mener une réflexion sur les publics de l'action culturelle à l'étranger afin de mieux les connaître et de les diversifier en privilégiant notamment les jeunes.

Les crédits sont regroupés dans une sous-action de l'action 2 « coopération culturelle et promotion du français ». Ils connaîtront en 2014 une baisse sensible. Ils comprennent :

- des dépenses de fonctionnement 40,81 millions d'euros (43,33 millions d'euros en 2013) dont l'essentiel 39,49 millions d'euros (42,02 millions d'euros en 2014) est constitué par la subvention pour charges de service public à l'Institut Français, le solde permet d'apporter un soutien logistique à l'organisation d'évènements culturels ;

- des dépenses d'intervention (13,53 millions d'euros) qui se situent au même niveau qu'en 2013 et comprennent : des bourses de stages ou d'études dans les domaines artistiques (1,21 million d'euros), des échanges d'expertises (1,54 million d'euros), des dotations aux EAF (7,51 millions d'euros) et aux autres moyens bilatéraux d'influence (3,47 millions d'euros) notamment les subventions à des associations professionnelles dans le domaine de l'audiovisuel (UNIFRANCE Film, TV France International, le Bureau export de la musique et Francophonie Diffusion). Ils permettent de renforcer par des actions ponctuelles la présence et la visibilité d'artistes français à l'étranger et le développement de partenariats. Le développement de partenariats avec des acteurs locaux est également une composante de cette politique. On notera la subvention accordée à la Fondation Anna Lindh qui œuvre en faveur du rapprochement des populations des deux côtés de la Méditerranée en vue d'améliorer le respect mutuel entre les cultures.

Comme indiqué supra (p. 30), un redéploiement est réalisé dans le cadre de la fusion SCAC-EAF des autres moyens bilatéraux vers les dotations aux EAF.

Le maintien des crédits de cette sous-action en fait, dans un budget dont la plupart des postes sont en baisse, une priorité implicite alors qu'elle n'est pas mentionnée comme telle dans la présentation stratégique du programme annuel de performances.

La croissance des dotations aux EAF, comme observée dans d'autres actions et sous-actions, dénote semble-t-il une volonté de donner une marge supplémentaire d'autonomie d'appréciation et d'action aux postes dans la mise en œuvre de projets. Rapprochée à la diminution continue des crédits affectés à l'Institut français, on peut légitimement s'interroger sur une réorientation implicite des moyens vers les postes.

### **C. UN OPÉRATEUR EN TÊTE DE RÉSEAU : L'INSTITUT FRANÇAIS**

L'Institut Français créé par la loi du 27 juillet 2010 et constitué sous forme d'établissement public industriel et commercial est l'opérateur de cette politique.

#### **1. Des objectifs ambitieux**

Un contrat d'objectifs et de moyens a été signé avec l'Etat le 10 février 2012 qui définit quatre grands objectifs :

- Inscrire l'action culturelle extérieure dans les objectifs de notre politique étrangère ;
  - 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 de la gestion des ressources ;
- A ces objectifs sont associées des prévisions de ressources budgétaires et des outils d'évaluation.

Parallèlement à son activité classique de soutien au réseau dans ses différentes missions (diffusion et coopération artistique, promotion du livre et de la pensée, promotion du patrimoine cinématographique, accueil des cultures étrangères en France), l'Institut Français s'est attaché à renouveler les modalités d'action de notre diplomatie culturelle et à renforcer nos leviers d'influence et de dialogue avec les sociétés civiles et les nouvelles élites.

#### **2. Des ressources comptées**

##### *a) Des subventions en réduction continue*

Après une coupe de 5,2 millions d'euros en 2013, la dotation à l'Institut Français (43,38 millions d'euros en 2013) est réduite de 2,5 millions d'euros en 2014 pour s'établir à 40,85 millions d'euros :



- la réduction porte en totalité sur la subvention au titre du programme 185 qui passe de 42,02 millions d'euros dans la loi de finances pour 2013 à 39,49 millions d'euros ;

- la subvention au titre de l'action 6 « *action culturelle internationale* » du programme 224 « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » pilotée par le ministère de la culture et de la communication, 1,36 million d'euros qui avait connu une forte baisse en 2013 (1,88 million d'euros en 2012, -27,6%) est maintenue à son niveau ;

Au titre du programme 185, cette baisse est justifiée par l'application des mesures d'économies dans le cadre du redressement des comptes publics (dont la norme est de - 4% selon la lettre de cadrage du Premier ministre et de - 2% au titre des mesures additionnelles appliquées aux opérateurs.

Si l'on retire de cette enveloppe les crédits destinés aux postes de l'expérimentation, c'est une dotation de 32,1 millions d'euros qui a été inscrite en 2013 au budget de l'établissement. L'engagement de l'État au titre du contrat d'objectifs et de moyens signé le 10 février 2012 n'a pas été respecté pour la deuxième année consécutive (en 2012, la dotation s'est vu imposer une mesure de régulation à hauteur de 10%).

	2011	2012	2013
Engagements inscrits au COM	37,61 M€	37,06 M€	36,50 M€
Dotations	37,61 M€	33,30 M€	32,10 M€

Pour 2014, si l'expérimentation n'est pas prolongée, ce qui est probable à la lecture des conclusions du troisième rapport, le niveau de la subvention pour charge de service public sera probablement réduit en gestion, les crédits affectés aux postes jusqu'à lors expérimentateurs leur seront versés par le MAE directement.

L'opérateur voit également son plafond d'emplois réduit de 182 à 180 et augmenté d'un ETP hors plafond (2 au total).

#### *b) Des ressources propres insuffisantes*

Cette situation que vos rapporteurs jugeaient préoccupante dans leur précédent rapport pour avis reste inquiétante compte tenu de la structure des ressources de l'opérateur, les dotations budgétaires représentant les trois quarts de ses produits.

Pour compenser ces pertes de ressources de 2,5 millions d'euros, il faudrait que l'Institut français soit en mesure de faire progresser ses ressources propres (12,67 millions d'euros en 2012) de près de 20%. Or plus des 2/3 de ses ressources sont dégagées par les postes expérimentateurs au

titre notamment des cours de langue et l'autre partie correspond à des recettes de partenariat qui risquent de sortir de son périmètre budgétaire. Les recettes de mécénat restent faibles en raison du contexte économiquement peu favorable pour les entreprises. En outre, la baisse des activités et de la programmation ne pourra qu'avoir un effet négatif sur ses ressources propres.

Vos rapporteurs regrettent vivement cette situation qui a conduit à restreindre de façon drastique les moyens d'un opérateur en phase de montée en puissance et qui risque, en conséquence, de compromettre le développement de ses activités. Cette situation appelle une redéfinition en des objectifs à l'occasion du prochain COP.

### **3. Un bilan contrasté**

L'Institut français a réussi à imposer une marque « Institut Français » étendue à l'ensemble du réseau public et par sa charte graphique à renforcer ainsi la visibilité de l'action culturelle extérieure de la France.

Il a su en établissant des conventions de partenariat avec une trentaine d'institutions françaises (Fondation Alliance Française, Unifrance Film, TV5 Monde, CIEP..) et européennes (Goethe Institut, British Council) qui interviennent dans le champ culturel se placer en situation de fédérateur d'initiatives.

Il a constitué un véritable appui au réseau en contribuant à sa professionnalisation, notamment en mettant en place des programmes de formation des agents Cette professionnalisation du réseau est nécessaire compte tenu du nombre des contractuels, à leur recrutement et à la durée – courte – de leurs contrats.

Le montant annuel des crédits d'intervention du pôle Formation de l'Institut français est de 1 017 000 euros.

En 2012, 33 formations ont été organisées, représentant 142 journées, pour 1 277 participants. Parmi eux, 487 (38%) sont des agents recrutés localement. Un effort est effectué tout particulièrement au bénéfice des agents de statut local, car ces personnes n'ont généralement pas la possibilité de se former professionnellement dans leur pays de résidence, alors que ce sont des personnes qui, la plupart du temps, ont les postes les plus pérennes dans les structures. Sur la totalité des 1 277 personnes, 596 (46,67%) exercent en Institut français, 318 (24,27%) en Alliance française et 363 (20,59%) au sein des services de coopération et d'action culturelle des ambassades.

Afin de répondre aux besoins liés à la diversité des métiers culturels et de coopération, onze thèmes de formation ont été développés en 2012 (soit près du double par rapport à 2011) : livre et promotion des savoirs ; communication numérique ; promotion de la langue française ; secteur audiovisuel, management d'équipe ; spectacle vivant, informatique et logiciels spécifiques ; développement du mécénat ; industries culturelles ; stage des nouveaux partants ; ateliers de l'Institut français.

Sur les 33 formations organisées en 2012, 10 se sont déroulées en France, 23 dans les postes (dont 1 accessible à distance).

L'Institut Français a, dès sa création, intégré la dimension numérique dans ses missions par la diffusion culturelle à l'international à travers Internet, la production de nouvelles formes d'expression culturelle et la modernisation du réseau culturel à l'étranger.

Des outils ont été déployés qui renforcent les actions menées par le réseau dont ils constituent des appuis, ainsi de l'expertise et de la valorisation des nouvelles technologies pour les cours de français, du soutien aux médiathèques du réseau, d'un programme d'appui renforcé au débat d'idées (fond d'Alembert) ou encore de l'aide à la traduction.

Surtout, l'Institut français a développé une série de nouveaux outils mutualisés faisant appel au numérique, plateforme de téléchargement de films, plate-forme en matière d'arts visuels, et une bibliothèque grand public numérique en français. L'adhésion à ces outils est forte à en juger par leur taux d'utilisation. Un plan « traduire numérique » est mis en place afin de développer des bases de données de livres traduits vers plusieurs langues. Par ailleurs, l'Institut français développe un réseau social professionnel qui vise à fédérer l'ensemble des enseignants de français (mise en commun de ressources pédagogiques, échanges d'expériences, etc.). Ces outils numériques développés au profit du réseau sont des facteurs importants de mutualisation et d'économies d'échelles.

Cependant, les restrictions budgétaires ont été préjudiciables à la capacité de l'Institut français à déployer son activité de projets. Sa montée en puissance a été contrariée par des réductions budgétaires dès 2012.

La difficulté qu'il a eue à lever des cofinancements auprès de partenaires, en dehors des grands événements de type Saisons culturelles (plus d'un million d'euros levé à l'occasion de la Saison sud-africaine) ne lui a pas permis de compenser la diminution des financements publics. D'ailleurs si l'Institut est sans doute efficace pour rechercher des partenaires sur les grands projets en France, les partenariats sur les projets à l'étranger souvent de moindre ampleur se nouent sur place pour une large part.

L'Institut Français a renouvelé sa politique de mécénat. Il a créé un pôle Europe afin de répondre à des appels à propositions et à des appels d'offres européens et informer le réseau sur les financements européens. Il a également développé des conventions avec les collectivités locales. 27 conventions ont été signées qui ont permis des cofinancements à hauteur de 2,9 millions d'euros. Mais on est loin des perspectives que certains imaginaient.

#### **4. Un contrat d'objectifs et de performances en préparation**

Le contrat d'objectifs et de performances 2014-2016 de l'Institut français est en cours d'élaboration. Il est articulé autour de trois grands axes, proposés en juillet dernier.

- Améliorer l'image et la réputation de la France au travers de sa culture et de sa langue, afin de renforcer l'influence politique et la compétitivité économique, notamment dans le cadre des Saisons et biennales, et au travers de la promotion des artistes français à l'étranger, de la diffusion de l'œuvre cinématographique française, de la politique du livre et de la démarche qualité des centres de cours de français.

- Accroître la présence française dans le champ numérique et veiller à la constitution de communautés et réseaux d'influence. Il s'agit de faire valoir l'expertise de l'Institut français en matière de veille artistique et de mise en relation des professionnels de la culture pour en faire un atout stratégique d'influence.

- Ancrer l'Institut français dans son rôle d'opérateur culturel au service de l'ensemble du réseau, en renforçant d'une part les capacités du réseau (formations, évolution de méthodes de travail, développement des technologies numériques), d'autre part en nouant des partenariats nationaux <sup>(2)</sup> et internationaux et en améliorant la gestion des ressources.

Tout en maintenant les priorités géographiques et thématiques fixées par le ministère des affaires étrangères, l'Institut français devra renforcer sa recherche de cofinancements, notamment européens. Le pôle Europe, nouvellement créé (2 ETP), commence à répondre à des appels d'offres de la Commission européenne et informe le réseau sur les financements européens, mais il doit accentuer sa recherche de ressources extrabudgétaires.

Par ailleurs, l'expertise de l'Institut français et son rôle d'intermédiation entre les postes, les partenaires (institutions ou entreprises), les professionnels culturels et la société civile devront être valorisés, *via* notamment la mise en place d'une base de données « expertise » et d'un observatoire des publics.

Le projet devrait pouvoir être présenté pour avis au prochain conseil d'orientation stratégique. Les commissions parlementaires compétentes devraient en être saisies prochainement.

## V. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

L'enseignement français à l'étranger est l'un des instruments majeurs de la présence et de l'influence de la France dans le monde, de la promotion de la langue française et de la francophonie.

Il soutient la croissance et la cohésion de notre communauté expatriée en lui proposant, à travers un service public, une offre scolaire de qualité. Cette communauté s'est accrue de manière significative (+40%), au cours des dix dernières années pour atteindre aujourd'hui 2,5 millions de personnes.

Cette offre est ouverte aux nationaux des pays d'accueil et aux tiers résidant dans ces pays, qui y voient non seulement une possibilité de recevoir un enseignement primaire et secondaire de qualité mais une porte d'accès à l'enseignement supérieur français. Il permet donc de participer à la formation de nombreuses élites étrangères et participe à notre politique d'attractivité. La part des élèves étrangers représente 62,2% des effectifs.

Il n'est pas étonnant que 57,5% du programme 185 soit consacré au financement de ses activités (416,5 millions d'euros), auquel il conviendra d'ajouter 118,8 millions d'euros au titre du programme 151 pour faciliter

l'accès des familles françaises à ces établissements par l'attribution de bourses.

Ce réseau est le premier réseau scolaire étranger dans le monde, avec 481 établissements accueillant 316 788.

## *A. UN RÉSEAU DYNAMIQUE ET ATTRACTIF*

### **1. Les missions de l'Agence**

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

Elle est l'opérateur pivot dans le dispositif d'enseignement à programme français à l'étranger. En juin 2012, ce dispositif, présent dans 131 pays, compte 481 établissements scolaires français homologués. Sur ces 481 établissements, l'AEFE gère directement 75 d'entre eux dits « établissement en gestion directe » (EGD), et a passé des conventions avec 156 autres établissements dits « conventionnés ». Les premiers sont des services déconcentrés de l'Agence, les seconds des entités juridiquement distinctes avec lesquelles celle-ci entretient des liens contractuels. Ces 231 établissements, conventionnés et en gestion directe, constituent le réseau proprement dit de l'AEFE. Ils perçoivent des subventions versées par l'Agence qui assure également la rémunération des personnels titulaires détachés grâce à la subvention allouée par l'État d'un côté, et de l'autre aux remontées que les établissements effectuent d'une partie des droits de scolarité acquittés par les familles.

À la demande de l'État, l'AEFE a renforcé son rôle en matière d'animation du réseau des établissements homologués en signant des accords avec la quasi-totalité des établissements qui ne sont ni en gestion directe, ni sous convention, soit 250 établissements, y compris ceux de la Mission laïque française. Le nombre d'établissements nouvellement homologués depuis 2008 est de 60, dont 12 en 2013.

L'homologation représente une garantie unique d'homogénéité pédagogique fondée sur les programmes et les standards français. Elle atteste la qualité d'enseignement et de gouvernance. Le maintien de l'homologation doit être justifié par un dispositif d'inspection. Ce contrôle régulier de la qualité passe probablement par une implication plus grande de l'Éducation nationale.

L'appui du MAE apporté aux établissements couvre principalement le financement de personnels titulaires, l'attribution de bourses, ainsi que la formation continue des enseignants (les crédits correspondant qui sont inscrits au programme 151 ne font pas l'objet de commentaires dans le présent rapport).

L'AEFE affecte aux établissements les personnels enseignants et de direction, et, selon les cas, peut attribuer aux établissements des subventions de fonctionnement, d'équipement et d'investissement sur le modèle de ce que font les collectivités territoriales ou le ministère de l'éducation nationale en fonction de la nature des établissements.

L'Agence intervient auprès des établissements homologués, pour des actions de formation pédagogique, des inspections, la participation à des événements fédérateurs du réseau, etc. Ces actions permettent le maintien d'un fonctionnement pédagogique reconnu conforme aux programmes et standards du ministère français de l'éducation nationale par le processus d'homologation. Des subventions sont par ailleurs accordées ponctuellement à certains établissements homologués au titre du fonctionnement général, d'actions pédagogiques pilotes ou d'action de formation continue.

Tous les établissements homologués contribuent désormais aux frais de fonctionnement du réseau et participent au financement des plans de formation continue dont bénéficient leurs personnels, les participations sont recouvrées au moyen d'un dispositif constitué par dix-neuf « établissements mutualisateurs » chargés de gérer ces crédits localement au sein de chaque zone de formation continue. En termes de coût pour l'AEFE, leurs élèves sont susceptibles de bénéficier du dispositif de bourses.

## **2. L'importance du réseau des établissements**

Dans l'ensemble, le périmètre du réseau varie peu et se développe sur tous les continents. Sa croissance est surtout le fait du rattachement d'établissements par homologation alors que le nombre des établissements en gestion directe ou conventionnés diminue.

<b>Répartition des établissements et évolution par zone géographique et par statut</b>			
<i>Source : CDIS/Actuate,- MAGE Enquête de rentrée</i>			
		<b>2008/2009</b>	<b>2012/2013</b>
<b>Afrique</b>	Gestion directe	43	42
	Conventionné	53	48
	Homologation simple	66	80
	<b>Total</b>	<b>162</b>	<b>170</b>
<b>Amérique</b>	Gestion directe	1	1
	Conventionné	35	35
	Homologation simple	47	51
	<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>87</b>
<b>Asie Océanie</b>	Gestion directe	6	5
	Conventionné	39	34
	Homologation simple	50	65
	<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>104</b>
<b>Europe</b>	Gestion directe	27	27
	Conventionné	39	39
	Homologation simple	47	54
	<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>120</b>
<b>Réseau</b>	Gestion directe	<b>77</b>	<b>75</b>
	Conventionné	<b>166</b>	<b>156</b>
	Homologation simple	<b>210</b>	<b>250</b>
<b>Total général</b>		<b>453</b>	<b>481</b>

### 3. La population scolarisée en progression

Le réseau scolaire français à l'étranger scolarise dans sa totalité 316 788 élèves (en hausse de 3,36% par rapport à l'année précédente) avec une part d'élèves étrangers qui représentent 62,4% des effectifs.

Le réseau de l'AEFE, qui comprend les 231 établissements EGD et conventionnés, scolarise 185 555 élèves (en progression de 2,25 % par rapport à 2012) dont 49,3% des Français.

<b>Evolution des effectifs des élèves français et étrangers depuis 2008 par continent</b>				
<i>Source : CDIS/AEFE - Actuate, Enquête de rentrée</i>				
		2008/2009	2012/2013	Evolution 2008/2013
<b>AFRIQUE</b>	<b>Français</b>	35 441	40 082	13,1%
	<b>Nationaux</b>	47 728	57 445	20,4%
	<b>Etrangers Tiers</b>	10 905	11 903	9,2%
<b>AFRIQUE Total</b>		<b>94 074</b>	<b>109 430</b>	<b>16,3%</b>
<b>AMERIQUE</b>	<b>Français</b>	16 078	18 453	14,8%
	<b>Nationaux</b>	25 679	29 161	13,6%
	<b>Etrangers Tiers</b>	4 053	4 345	7,2%
<b>AMERIQUE Total</b>		<b>45 810</b>	<b>51 959</b>	<b>13,4%</b>
<b>ASIE OCEANIE</b>	<b>Français</b>	18 460	24 269	31,5%
	<b>Nationaux</b>	42 501	50 113	17,9%
	<b>Etrangers Tiers</b>	9 991	13 091	31,0%
<b>ASIE OCEANIE Total</b>		<b>70 952</b>	<b>87 473</b>	<b>23,3%</b>
<b>EUROPE</b>	<b>Français</b>	30 806	36 202	17,5%
	<b>Nationaux</b>	21 823	24 337	11,5%
	<b>Etrangers Tiers</b>	6 445	7 387	14,6%
<b>EUROPE Total</b>		<b>59 074</b>	<b>67 926</b>	<b>15,0%</b>
<b>Total global</b>		<b>269 910</b>	<b>316 788</b>	<b>17,4%</b>

Le réseau des établissements français à l'étranger est très attractif, avec une augmentation de 17,4% des effectifs en quatre ans. C'est en Asie que l'augmentation est la plus forte. Les niveaux de maternelle et élémentaire marquent une progression importante.

Le nombre d'enfants scolarisés est en forte croissance, et dans tous les cycles.

<b>Evolution des effectifs des élèves français et étrangers depuis 2008 par cycle</b>			
<i>Source : CDIS/AEFE - Actuate, Enquête de rentrée</i>			
	2008/2009	2012/2013	Evolution 2008/2013
<b>MATERNELLE</b>	50 607	60 630	19,8%
<b>ELEMENTAIRE</b>	101 027	121 417	20,2%
<b>COLLEGE</b>	71 891	82 145	14,3%
<b>LYCEE</b>	45 789	52 197	14,0%
<b>POST-BAC</b>	596	399	-33,1%
<b>Total global</b>	<b>269 910</b>	<b>316 788</b>	<b>17,4%</b>



Les familles françaises dont les enfants sont inscrits dans ces établissements peuvent bénéficier d'une aide à la scolarité. Le programme 151 regroupe les dépenses d'aide à la scolarité. Les charges de fonctionnement des services chargés d'instruire les dossiers d'aide sont supportées par le programme 185.

#### **4. Un enseignement de qualité**

Cette croissance illustre l'attractivité des établissements en raison de l'excellence de l'enseignement dispensé. Le taux de réussite au baccalauréat est supérieure à 95%, soit 10 points de plus que la moyenne nationale. Près de 20% des bacheliers ont obtenu la mention très bien.

Cette qualité repose sur la formation continue des personnels du réseau.

La politique de formation continue des personnels, pilotée par le Service Pédagogique de l'AEFE, est mise en œuvre au sein du réseau grâce aux 19 plans régionaux de formation (PRF). L'accompagnement et le suivi des équipes éducatives, garants de la qualité de l'enseignement, est de la responsabilité des 20 inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) en résidence et des 7 inspecteurs académiques-inspecteurs pédagogiques régionaux que pilote le chef du Service Pédagogique (IA-IPR). Un effort très conséquent a été consenti pour permettre aux personnels non titulaires d'assurer un enseignement répondant aux exigences du système éducatif français en leur proposant des formations adaptées. Cet effort concerne l'ensemble des agents, recrutés locaux compris. Sur la totalité des personnels inscrits à une formation en 2012-2013, 9% étaient des expatriés, 33% des résidents, 58% des recrutés locaux.

Elle repose également sur l'excellence de l'offre éducative en matière de langues vivantes.

Il s'agit d'abord de proposer un enseignement avec une forte composante internationale et adapté au contexte local. Ainsi, 50 langues sont enseignées, en plus du français, dans les 480 établissements du réseau de l'AEFE. Dans un esprit d'ouverture, les élèves sont initiés à la langue du pays d'accueil. Ces langues vont des plus courantes aux plus ciblées géographiquement. La plupart des langues des pays est enseignée notamment en maternelle ou en primaire, avec parfois une continuité en collège et en lycée.

#### **5. La politique de bourses « major »**

Les bourses « Major » gérées par l'AEFE permettent aux anciens élèves étrangers des lycées français à l'étranger de poursuivre leurs études supérieures en France au-delà du 1<sup>er</sup> cycle universitaire. La part de la subvention consacrée à ces bourses sera de l'ordre de 3,6 millions d'euros en 2013.

Chaque année, ce sont entre 140 et 200 nouveaux élèves qui obtiennent le statut de boursier du gouvernement français et un soutien financier pendant 5 ans (2 années de classes préparatoires financées sur crédits AEFÉ et jusqu'à 3 années sur financement MAE jusqu'à l'obtention du grade de master). Les bourses excellence-Major sont donc attribuées sur des critères académiques, le critère social intervenant dans un second temps, une fois le candidat sélectionné.

L'AEFE s'engage, à son initiative et sous sa responsabilité, à mettre en œuvre le programme de bourses Excellence-Major et à mettre en œuvre, à cette fin, tous les moyens nécessaires à sa bonne exécution. En contrepartie, le MAE verse une subvention annuelle destinée à contribuer à la réalisation de ce programme. Les ressources affectées au programme se ventilent comme suit : **3 549 096 €**, soit 56% du budget total du programme, accordée par le Ministère des affaires étrangères et **2 819 410 €**, soit 44% du budget total du programme, financés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

L'AEFE pilote le programme des bourses Excellence-Major en se chargeant notamment de la sélection des candidats et de la mise en route des dossiers. Le MAE est associée à la sélection des candidats à l'entrée dans le programme

Auparavant assurée par le CNOUS, la gestion administrative du programme est désormais confiée à l'opérateur Campus France par le biais d'une convention de partenariat signée le 19 juillet 2012 avec l'AEFE et qui doit être renouvelée en 2013. Ainsi, Campus France se charge de la gestion administrative et financière du programme.

Au total, ce sont près de 900 boursiers qui sont soutenus par l'AEFE dans le cadre du programme des bourses Excellence-Major. La diversité géographique des élèves lauréats est importante, puisque 80 nationalités sont à ce jour représentées.

888 anciens élèves (301 post-bac et 587 Major) ont bénéficié en 2013 d'une bourse Excellence-Major selon la répartition géographique suivante : Maghreb : 29%, Amérique : 23,4%, Afrique Subsaharienne : 16,7%, Europe : 16,7%, Proche et Moyen-Orient : 8,8%, Asie : 5,4%.

## **B. LA RECHERCHE DE MOYENS POUR SON DÉVELOPPEMENT**

Pour satisfaire une demande de scolarisation en hausse dans son réseau, l'AEFE est confrontée à plusieurs défis : la gestion du parc immobilier de ses établissements en gestion directe, le recrutement et l'affectation des professeurs, et le financement de son activité.

### **1. La politique immobilière**

Compte tenu de la demande croissante des familles, la problématique immobilière est une contrainte forte pour le développement de l'enseignement français à l'étranger.

Les opérations immobilières de l'AEFE concernent les établissements en gestion directe (EGD) dont l'Agence assure la maîtrise d'ouvrage. La programmation pluriannuelle immobilière cumulée de l'Agence depuis 2006 s'élève à 268 millions d'euros dont 170 millions

d'euros à la charge des services centraux et 98 millions d'euros à la charge des EGD. La mise en œuvre de cette programmation pour les services centraux a représenté pour l'année 2012 un montant de 25 millions d'euros de dépenses et génère une prévision de dépenses pour 2013 de l'ordre de 30 millions d'euros.

Outre la reconstruction du lycée de Pékin (en phase d'études pour une livraison prévue en 2016), le Conseil d'Administration de l'AEFE a approuvé l'engagement des nouvelles d'opérations d'investissement à Buenos Aires, Rome, Abou Dhabi, Casablanca, Tunis, Prague, Moscou et Vientiane, pour un montant total d'environ 50 millions d'euros. Leurs financements seront majoritairement assurés par une participation des services centraux de l'AEFE prélevée sur fonds propres (15 millions d'euros) et par un prélèvement sur le fonds de réserve des établissements concernés pour environ 20 millions d'euros.

Le financement des opérations est assuré de la façon suivante :

- par prélèvement sur le fonds de réserve de l'établissement concerné ;
- par une aide de l'AEFE prélevée sur ses fonds propres ;
- par recours à des avances de France Trésor<sup>1</sup> sur autorisation annuelle.

Si l'Agence n'est plus autorisée à contracter des emprunts bancaires d'une durée supérieure à un an, elle peut recourir à des avances de l'Agence France Trésor, pour un montant de 9,5 millions d'euros en 2014<sup>2</sup>. Ces avances sont servies à un taux d'intérêt réduit et pour une période déterminée au cas par cas, pour tenir compte de la capacité de remboursement de l'établissement et assurer la maîtrise de l'évolution des droits de scolarité payés par les familles. À titre indicatif, les avances mobilisées en 2012 ont une durée de remboursement comprise entre 8 et 12 années, ce qui constitue un assouplissement heureux par rapport aux règles initiales.

La gestion des opérations immobilières des établissements conventionnés est assurée par leurs comités de gestion. L'AEFE peut participer financièrement à ces opérations soit en accordant des subventions pour l'investissement (6 millions d'euros en 2011), soit de façon indirecte en allégeant la gestion de ces établissements (annulation ou baisse des remontées de participation à l'Agence). Elle peut également assister les comités de gestion dans le montage et le suivi de ces opérations.

<sup>1</sup> La loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 interdit aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) le recours à l'emprunt sur une durée de plus d'un an. Elle a mis un terme à la possibilité qu'avait l'AEFE d'emprunter.

<sup>2</sup> En 2013, l'AEFE a été autorisée à bénéficier d'avances de France-Trésor pour un montant de 8,8 M€ afin de financer six projets en cours : Amman, Buenos-Aires, Le Caire, Nouakchott, Casablanca et Tunis.

La charge immobilière tend à s'accroître pour différentes raisons : d'une part la sécurisation des établissements qui ne peut pas être différée dans les zones à risque, d'autre part, nous avons en perspective la prise en charge des travaux de rénovation des bâtiments scolaires appartenant à l'État dont la charge devrait revenir au ministère et qui ne sont pas dans un état d'entretien convenable, faute de moyens. L'AEFE et les établissements qui en bénéficient ne se voient pas facturer de loyers mais doivent de plus en plus assurer les travaux lourds aux lieux et places du propriétaire.

Dans les pays où la situation politique devient instable, l'Agence doit renforcer les conditions de sécurité de ses établissements. Une subvention exceptionnelle de 4 millions d'euros allouée en 2012 par le MAE a permis d'intervenir dans 26 établissements en gestion directe au Maghreb, en Mauritanie et au Niger. Des subventions ont été en outre accordées à des établissements conventionnés.

## **2. Le recrutement et la gestion de personnels enseignants**

Une seconde contrainte concerne le recrutement de personnels enseignants titulaires détachés de l'éducation nationale. Leur présence est une garantie de l'enseignement dispensé et de l'attractivité des établissements, c'est d'ailleurs une des conditions de leur homologation. Or le ministère de l'éducation nationale soumis à ses propres contraintes de recrutement a des difficultés à satisfaire la demande.

En 2013, l'AEFE rémunère 10 914 ETP en poste dans son réseau (dont 11% d'expatriés, 50% de résidents et 39% de recrutés locaux des EGD). Ces emplois se répartissent entre 6 353 emplois sous plafond (161 au siège, 1 127 en postes expatriés, 5 065 en postes de résidents) et 4 561 emplois hors plafond : 20 postes d'expatriés, supports qui permettent à l'Agence de développer des actions de coopération éducative par des mises à disposition autofinancées, 381 postes de résidents (à coût complet pour les établissements) et 4 160 agents de droit local recrutés dans les EGD.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, l'AEFE est autorisée à recruter 100 ETP hors plafond.

L'Agence organise la formation continue de ses personnels.

## **3. Le financement de ses activités**

L'Agence est financée par l'allocation d'une dotation budgétaire annuelle de fonctionnement et par des ressources propres. Elle reçoit également pour gestion des bourses attribuées à certains de ses élèves français.

Le montant de la dotation pour 2014 s'établit :

- Au titre de l'action 5 « Agence pour l'enseignement français à l'étranger » du programme 185 à 416,5 millions d'euros (AP et CP) ;

- Au titre de l'action 2 « accès des élèves français au réseau AEFÉ » du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » à 118,8 millions d'euros. Cette subvention servira à financer l'aide à la scolarité des élèves français du réseau.

**Avec un chiffre d'affaires consolidé avec les EGD qui dépasse le milliard d'euros, l'AEFE se classe au 10<sup>ème</sup> rang des opérateurs de l'État.**

LE BUDGET 2013 DE L'AEFE			
Services centraux - Budget primitif 2013			
Recettes (en €)		Dépenses (en €)	
Subvention de l'État (programme 185)	420 444 480	Dépenses de personnel	588 303 900
Subvention de l'État (programme 151)	103 682 000	Dépenses de fonctionnement hors charges de personnel	41 691 200
Participation des établissements à la facturation des résidents <sup>1</sup>	169 850 620	Dépenses d'aide à la scolarité	103 682 000
Contribution assise sur les droits de scolarité	38 000 000		
Produits d'exploitation	400 000		
Produits financiers	800 000		
Produits exceptionnels	500 000		
<b>Total fonctionnement</b>	<b>733 677 100</b>		<b>733 677 100</b>
Ressources Investissements	28 460 000	Investissements	35 486 895
Prélèvement sur fonds de roulement	7 026 895		

<sup>1</sup> Comprend le montant prévisionnel du socle de recettes de l'Agence (participation à la rémunération des personnels résidents et remboursement des heures supplémentaires et des indemnités de jury d'examen) pour 163,45 millions d'euros, les remboursements d'emprunts (5M€) ; le remboursement des postes d'expatriés hors plafond (1,4 M€).

<b>AEFE : Services centraux+ EGD</b>			
<b>Budget primitif 2013</b>			
<b>Recettes (en €)</b>		<b>Dépenses (en €)</b>	
Subvention de l'État	566 105 191	Dépenses de personnel	710 912 208
Autres subventions	5 396 584	Dépenses de fonctionnement hors charges de personnel	303 981 285
Ressources propres	553 969 260	Dépenses d'aide à la scolarité	103 682 000
<b>Total fonctionnement</b>	<b>1 125 471 035</b>		<b>1 118 575 493</b>
Ressources Investissements	45 032 926	Investissements	68 232 448
Prélèvement sur fonds de roulement	23 199 522		

Source : ministère des Affaires étrangères

Le budget consolidé de l'Agence et des établissements en gestion directe fait apparaître en 2013 un montant de ressources propres de 553,9 millions d'euros. Elles proviennent de deux sources, les recettes propres des EGD, essentiellement constituées des frais de scolarité (346,1 millions d'euros) et des recettes propres du siège (207,8 millions d'euros) essentiellement la participation des établissements du réseau à la rémunération des résidents<sup>1</sup> (163,45 millions d'euros) et la contribution assise sur les frais de scolarité des établissements à gestion directe et conventionnés (38 millions d'euros) qui correspondent à une contribution de 6% du montant des frais de scolarité perçus par chaque établissement en gestion directe ou conventionné.

Sur le plan des ressources, en 2012, la participation par élève de l'AEFE au fonctionnement des établissements en gestion directe et conventionnés (hors aide à la scolarité) s'élève en moyenne à 2 035 euros par an, avec des écarts très élevés selon les pays.

#### **4. La dotation de fonctionnement en 2014**

La dotation est en baisse de 8,5 millions d'euros, soit 2% par rapport aux crédits inscrits en LFI 2013 qui s'élevaient à 425 millions d'euros (hors affectation de crédit de la dotation d'action parlementaire). En 2013 l'augmentation de 5,5 millions d'euros de la dotation était destinée à

<sup>1</sup> Montant prévisionnel du socle de recettes de l'Agence (participation à la rémunération des personnels résidents et remboursement des heures supplémentaires et des indemnités de jury d'examen)

atténuer les difficultés budgétaires auxquelles l'Agence se trouvait confrontée en raison de l'augmentation du taux de la contribution au CAS Pensions pour les personnels qui lui sont détachés. En 2014, la dotation tient compte de la stabilisation du taux de cotisation patronale au CAS pension. Elle tient compte également de l'objectif de limitation des dépenses de fonctionnement courant assigné à l'ensemble des opérateurs.

**Si vos rapporteurs ne peuvent qu'être satisfaits de voir l'opérateur et les établissements ne pas être soumis au niveau de contraintes qui pèsent sur les autres opérateurs de l'action extérieure de l'État, ils s'inquiètent néanmoins de l'accroissement des charges qui incombent à l'Agence, ce qui conduit les établissements à rechercher par l'augmentation des frais de scolarité demandés aux familles, les moyens nécessaires à leur développement. L'articulation avec le système des bourses est dès lors une question sensible.**

Cette situation, comme les évolutions perceptibles dans les systèmes éducatifs de certains pays, oblige naturellement à se reposer la question de nos outils. Notre offre ne peut plus se concentrer uniquement sur notre réseau d'établissements homologués, d'une part parce que de nombreuses familles souhaitent tout à la fois maintenir leurs enfants dans l'enseignement national de leurs pays et bénéficier de nos performances pédagogiques, d'autre part parce que notre capacité à répondre aux demandes des familles par la création ou la prise en charge de nouveaux établissements homologués ou conventionnés est moins évidente en raison de la contrainte financière, des investissements immobiliers à réaliser et de la difficulté à pourvoir ces établissements de professeurs titulaires.

**La place de l'enseignement français à l'étranger est incontestablement un atout, mais il est sans doute possible, à partir de ce socle, de faire évoluer notre action avec des outils nouveaux. La réflexion a été engagée en 2013 à la demande du ministre des affaires étrangères par la ministre déléguée en charge des Français de l'étranger et arrive à un moment opportun.**

### ***C. LA RÉORIENTATION DU DÉVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER***

Dans un contexte marqué par une demande croissante d'éducation en français à l'étranger, cette mission aura pour but de définir les objectifs et priorités de la politique scolaire extérieure et d'engager une réflexion sur le modèle économique du réseau qui pourra la mettre à l'œuvre.

#### **1. Le rapport Conway-Mouret**

La réflexion a abouti à la présentation, le 28 août, d'une communication en conseil des ministres définissant les orientations en vue

d'un développement maîtrisé du réseau d'enseignement français à l'étranger, qui seront intégrées au prochain contrat d'objectifs de l'AEFE pour 2014-2016.

Elle intervient à l'issue d'une concertation associant pour la première fois, l'ensemble des acteurs de la communauté éducative à l'étranger et les représentants de la société civile et du monde économique, sur l'évolution du dispositif, ses objectifs et ses priorités. Les recommandations produites combinées avec celles du référé de la Cour des Comptes, suite à son audit de l'AEFE fin 2012, ont permis de définir un plan d'action.

Ce plan d'action fixe cinq objectifs :

- un pilotage politique renforcé,
- la préservation des deux objectifs « scolarisation des français / accueil des élèves étrangers »,

La Cour estime que les deux missions sont indissociables et doivent être conciliées sur le terrain par des mesures pragmatiques comme la répartition et la réorientation des nouveaux inscrits vers des établissements géographiquement proches, ou labellisés. Elle s'inquiète d'un récent arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris qui pourrait remettre en cause cet équilibre en donnant la priorité à la mission d'accueil des jeunes français. L'AEFE s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'État.

- un développement maîtrisé du réseau, en s'appuyant sur une concertation interministérielle annuelle sur l'enseignement français à l'étranger, sera instituée autour du ministre des affaires étrangères, en étroite association avec le ministre de l'éducation nationale, pour permettre d'adapter régulièrement la stratégie aux enjeux mondiaux.

La Cour des Comptes, soucieuse « de l'effet cliquet de toute nouvelle ouverture » appelle à une réflexion de fond sur la cartographie du réseau et à la conduite d'un exercice d'anticipation afin de s'assurer que les objectifs à moyen terme sont compatibles avec les financements possibles. A défaut de ce travail et de la prise en compte de redéploiements (et donc d'éventuelles fermetures) qui devraient l'accompagner, l'État s'expose aux risques combinés d'une impossible soutenabilité budgétaire et d'une mauvaise allocation de ses ressources ».

La Cour des comptes appelle à une meilleure complémentarité entre le réseau de l'AEFE et celui de la Mission laïque française. Elle s'inquiète du risque de concurrence d'établissements ciblant une clientèle aisée et notamment de certains établissements homologués qui subissent une pression moindre sur leur structure de coûts que les EGD ou les établissements conventionnés.

- la garantie de la qualité de l'enseignement grâce à un lien renforcé avec le ministère de l'éducation nationale afin d'optimiser les moyens de contrôle (inspection notamment) et valoriser les avancées pédagogiques,



- et une diversification de l'offre (développement des sections bilingues francophones et promotion du Label FranceEducation, et programme FLAM, Français langue maternelle.)

L'offre éducative sera mieux adaptée aux priorités stratégiques de la diplomatie d'influence. L'accent sera mis sur les pays jugés prioritaires et sur les zones de croissance des communautés françaises expatriées. Des offres supplémentaires seront aussi encouragées pour répondre à une nouvelle demande des familles françaises et étrangères qui souhaitent scolariser leurs enfants dans les systèmes d'enseignement locaux, tout en leur proposant un enseignement en français.

Enfin, l'effort de rationalisation et de modernisation de la gestion de l'Agence sera poursuivi.

La Cour des Comptes propose une évolution de la gouvernance de l'AEFE, l'amélioration du suivi des questions immobilières, le développement des compétences propres en matière d'architecture des systèmes d'information, la mise en œuvre d'outils de communication numériques modernes, et la création de fonction de contrôle de gestion.

Elle critique certains aspects de la gestion des ressources humaines et notamment l'avancement automatique de fait, sans fondement juridique spécifique de l'ensemble des enseignants à l'étranger à une cadence plus accélérée, ce qui constitue une rupture d'égalité par rapport à la situation de ceux qui sont restés en France. Elle appelle à une autre forme de gratification. Elle critique aussi la distinction entre le statut d'expatrié (bénéficiant d'une prime) et le statut de résident (bénéficiant d'une prime spécifique liée aux conditions de vie locale, très inférieure à la prime d'expatriation) ; la piste du statut unique devrait être explorée.

La Cour estime également important de maintenir un lien fédérateur avec les anciens élèves.

## **2. Le label FranceEducation**

Au-delà d'une politique de partenariat avec les établissements homologués auxquels elle apporte expertise et conseil, l'AEFE a ouvert un champ de coopération avec les établissements étrangers qui ont développé des sections bilingues.

Prenant en considération l'existence d'un vivier de 2 millions de jeunes étrangers qui poursuivent partout dans le monde leurs études dans des sections bilingues francophones, le MAE a créé en 2012 un label d'excellence pour distinguer les établissements qui satisfont aux critères d'un cahier des charges ambitieux (nombre d'heures dispensées en français, composition de l'équipe enseignante, qualité des équipements, existence d'un environnement favorisant la francophonie. Ce label dont l'AEFE est l'opérateur a été attribué à 32 établissements depuis mars 2012, il pourrait en concerner une cinquantaine à l'horizon 2015.

Les prévisions pour 2014 et 2015 ont été fixées de façon prudente car le label est encore en phase de démarrage. La perspective est d'étendre ce label aux pays d'Europe centre-orientale où existe un enseignement bilingue très actif et aux pays francophones du Maghreb qui en feront la demande. Il sera proposé aussi en Asie, notamment en Chine, où les élèves ne peuvent être scolarisés dans les établissements français ou encore en Inde.

Le MAE souhaite accompagner le développement du label. Pour l'étendre aux pays francophones dont la langue d'enseignement n'est pas le français, ses critères d'attribution seront assouplis. La labellisation s'étendra aux filières technologiques et professionnelles.

Il s'agit de fait d'un nouvel instrument d'influence et de rayonnement linguistique qui doit permettre la constitution d'un réseau mondial complémentaire de celui des « lycées français ». Il ne s'agit pas d'un réseau concurrent.

La Cour des comptes appelle néanmoins à la vigilance pour maintenir la qualité. La labélisation « offre une voie moins contraignante que l'homologation complète » ce qui limite le levier d'influence et « peut engendrer des risques de confusion » pour des parents peu avertis. « Elle peut créer un effet d'aubaine pour certains établissements » qui en tireront argument pour augmenter leurs tarifs. Elle appelle à valoriser financièrement l'attribution de ce label.

Vos rapporteurs se réjouissent de ce développement des sections bilingues et des sections internationales. Ils souhaiteraient également une utilisation plus importante des ressources du CNED et des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour construire une carte des formations à la française dont pourraient notamment bénéficier, en complément d'études dans les établissements du pays d'accueil, certains jeunes élèves français résidant dans des régions dépourvues d'établissement du réseau ou labélisé. On pourrait également imaginer qu'une ressource de cette nature puisse être développée et mise à la disposition des sections bilingues comme aide.

### **3. Le plan d'orientation stratégique et le contrat d'objectifs et de moyens**

L'AEFE est dotée d'un plan d'orientation stratégique et d'un contrat d'objectifs et de moyens qui arriveront à échéance à la fin de l'année.

C'est sur la base de ces travaux que l'AEFE préparera un nouveau plan d'orientation stratégique et qu'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens qui devrait être validé par son conseil d'administration et signé avec l'État en novembre 2013, sera élaboré. **Ce contrat sera soumis pour avis aux commissions compétentes des assemblées parlementaires.**

## VI. LA POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ

### A. LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ

#### 1. Les étudiants étrangers en France

En 2012-2013, la France a accueilli **289 274 étudiants étrangers** soit une augmentation de 0,2% par rapport à l'an passé, et de 30,6% en dix ans par rapport à 2002-2003. **La population étudiante étrangère représente 12,1%** des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur français (contre 4% aux États-Unis, 10% en Allemagne et 22% au Royaume-Uni).

a) 75% des étudiants étrangers sont inscrits dans les universités :

D'après les chiffres dont dispose le ministère des Affaires étrangères, **225 455 étudiants étrangers sont inscrits à l'université** (métropole et DOMTOM) en 2012-2013 dans les établissements appartenant au système d'information SISE<sup>(1)</sup>. Ils étaient 229 570 en 2011-2012 (-1,8% en un an) et 180 494 en 2002-2003 (+24,9% en 10 ans). Les étudiants étrangers représentent ainsi 14,8% des effectifs totaux de 1 511 024 étudiants inscrits dans les universités françaises en 2012-2013 soit une augmentation de 5,9% entre 2007-2008 et 2012-2013.

(1) La répartition entre les cycles universitaires

	2012-2013		
	Français	Étrangers	% étrangers / total
<b>L</b>	795 959	97 987	10%
<b>M</b>	451 643	100 429	18%
<b>D</b>	37 967	27 039	41,5%
<b>TOTAL</b>	1 285 569	225 455	14,8%

Source : MESR

<sup>1</sup> La collecte et l'édition de ces données relèvent du ministère de l'éducation nationale. Le système SISE comprend 82 universités publiques françaises, 2 centres universitaires de formation et de recherche, 3 Instituts nationaux polytechniques, 3 universités de technologie, 5 établissements spécifiques à l'agglomération parisienne (INALCO, Institut d'études politiques de Paris, Observatoire de Paris, Institut de Physique du Globe et Paris Dauphine), l'école du paysage de Blois et les 3 IUFM non rattachés à une université (Guadeloupe, Guyane, Martinique).

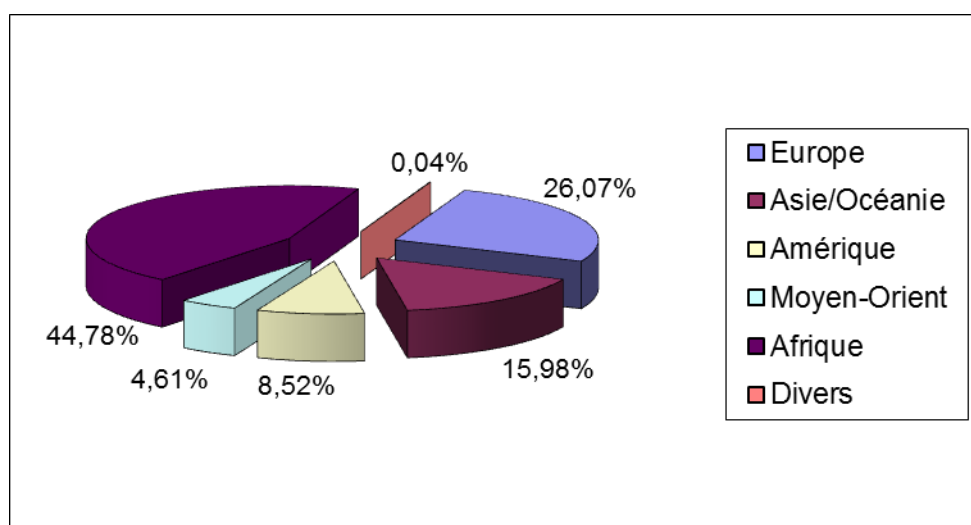
**La répartition entre les cycles universitaires** reste stable entre 2011-2012 et 2012-2013 : licence (43%), master (45%), doctorat (12%). Sur 5 ans (2007-2012), la part des étudiants a progressé de 6% au niveau master et a baissé de 1,7% au niveau doctorat.

(2) La répartition par discipline

**La répartition par discipline** fait apparaître que les disciplines scientifiques sont choisies par 28% des étudiants étrangers, suivies par l'administration, économie/gestion (21%), puis les disciplines linguistiques et littéraires (20%), suivies par les sciences humaines et sociales et les disciplines juridiques (12% chacune). Enfin 8% des étudiants sont inscrits dans des études médicales.

(3) La répartition par nationalité

Répartition des étudiants de nationalité étrangère inscrits dans les universités françaises 2012-2013		
Zones géographiques	2012-2013	
	Inscrits	en %
Europe	58 770	26,07%
Asie/Océanie	36 022	15,98%
Amérique	19 209	8,52%
Moyen-Orient	10 393	4,61%
Afrique	100 970	44,78%
Divers	91	0,04%
<b>Total</b>	<b>225 455</b>	<b>100,00%</b>



Le Maroc (32 000) et la Chine (30 000) sont les deux premiers pays d'origine des étudiants internationaux en France. L'Afrique du Nord et subsaharienne reste en 2012-2013 la 1<sup>ère</sup> région d'origine avec près de la moitié des étudiants (44,8%). Si elle a continué de progresser en valeur absolue, son taux d'évolution en valeur relative est en nette diminution (55% il y a 13 ans). L'Europe représente 26%. L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne figurent parmi les dix premiers pays d'origine des étudiants en mobilité en France. La mobilité entrante en provenance d'Asie-Océanie (16%), quant à elle, augmente considérablement avec un taux de croissance de 11,6% sur la période 2007-2012. L'Amérique représente 8,5% des étudiants accueillis, soit une progression de +19% en 5 ans.

*b) Les autres établissements d'enseignement supérieur accueillent 25% des étudiants étrangers*

Le nombre d'étudiants inscrits dans les autres établissements (écoles d'ingénieurs, de commerce, classes préparatoires aux grandes écoles, écoles d'arts...) s'élève à 63 819.

**→ S'agissant spécifiquement des étudiants inscrits dans une grande école, ils étaient 21 077** selon les statistiques les plus récentes dont dispose la Conférence des Grandes Ecoles (2009-2010). Ils représentent 171 nationalités différentes.

*c) Nombre d'étudiants entrés en France (« flux »)*

Les données disponibles ne rendent pas suffisamment compte des flux réels. Ils peuvent être approchés par le nombre de visas, pour les ressortissants *non membres de l'Union Européenne* pour lesquels l'entrée en France pour études est subordonnée à la délivrance d'un visa de long séjour « étudiants ».

**En 2012, 70 624 visas de long séjour pour études ont été délivrés, soit une baisse de 3,3% par rapport à 2011.** La Chine (10 072 visas délivrés), les Etats-Unis (8 941) et le Maroc (6 220) occupent les trois premières places en termes de flux.

## **2. Une concurrence internationale plus intense**

*a) Le contexte international de l'enseignement supérieur*

La population étudiante mondiale a fortement augmenté en moins d'une quinzaine d'années : 177 millions d'étudiants en 2012 contre 97 millions en 2000. Elle est également bien plus mobile : en 2010, l'OCDE estimait à 3,6 millions le nombre d'étudiants poursuivant leurs études supérieures dans un pays autre que celui de leur résidence habituelle. Ils pourraient être 8 millions en 2020.

## (1) Des mobilités différentes

Ce sont les candidats du premier cycle supérieur (niveau licence) qui constituent le principal moteur de la mobilité internationale. En effet, tandis que la massification des effectifs étudiants continue d'être un défi pour de nombreux pays, la croissance des classes moyennes des pays émergents alimente un flux nouveau d'étudiants plus jeunes, de plus en plus auto-financés (Chine) ou pris en charge par leur gouvernement (Brésil, Moyen-Orient). Les pays et institutions d'accueil doivent prendre en compte ce nouveau public, sensible aux classements internationaux et aux prestations de services lorsqu'il choisit son établissement.

Les étudiants des niveaux master-doctorat constituent pour leur part un public fortement courtisé par les Etats et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, dans un monde où la production des savoirs est désormais le moteur du développement économique mais aussi le creuset de nouvelles inégalités. En France, 41% des doctorants sont étrangers. Recherchant des spécialisations permettant le meilleur accès au marché du travail, ces étudiants qualifiés tiennent particulièrement compte des facilités offertes par les pays où les établissements rivalisent pour les accueillir.

## (2) Près de 50% des étudiants en mobilité se concentrent encore sur cinq destinations : Etats-Unis, Royaume-Uni, Australie, France, et Allemagne

Avec 289 274 étudiants internationaux inscrits dans les établissements français d'enseignement supérieur<sup>1</sup> en 2012-2013, la France (7%) est le 4<sup>ème</sup> pays d'accueil d'étudiants étrangers derrière les Etats-Unis (19%), le Royaume-Uni (11%), et l'Australie (8%) et au coude-à-coude avec l'Allemagne (6%). La population étudiante étrangère représente 12,1% des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur (4% aux Etats-Unis, 10% en Allemagne et 22% au Royaume-Uni).

La France constitue également la deuxième destination des étudiants européens. La mobilité intra-européenne a été fortement encouragée par la mise en place de plusieurs programmes dont le plus important est Erasmus créé en 1987. En 2010-2011, elle a accueilli dans ce cadre 12,6% des étudiants européens (26 141), derrière l'Espagne (35 389 étudiants, 16,6 %), mais devant le Royaume-Uni (avec 22 650 étudiants, 10,6 %) et l'Allemagne (22 509 étudiants).

Si les Etats-Unis et les pays d'Europe de l'Ouest ont historiquement attiré le plus grand nombre d'étudiants, un nombre croissant de nouvelles destinations se positionnent en concurrents sérieux. **De nombreux pays ont**

<sup>1</sup> Source : UNESCO. Les chiffres peuvent être différents selon qu'ils proviennent de sources nationales ou d'organisations internationales. En agrégeant MESR, autres ministères (culture, agriculture) et établissements privés, le chiffre total 2011 avoisine 290 000 pour la France. Les données 2011 ne sont pas encore connues pour les autres pays de référence.

**en effet élaboré plus récemment des stratégies d'internationalisation** de leur enseignement supérieur (Japon , Russie) et ambitionnent de devenir des pays d'accueil d'étudiants et d'institutions étrangères d'excellence pour constituer des «hub» éducatifs mondiaux ou régionaux (Maroc, Corée du Sud, Chine, Singapour, Qatar...) ou augmenter significativement le nombre d'étudiants internationaux (Pologne...). L'Espagne et l'Italie se sont dotées d'agences de promotion de leur enseignement supérieur inspirées de leurs homologues européens, en particulier de Campus France, et ont jeté les bases d'une stratégie. La Chine affiche depuis peu des ambitions fortes et entend devenir d'ici 2015 un des premiers pays d'accueil des étudiants internationaux dans le monde.

**La variation par continent (ou grande région) montre que l'Europe reste particulièrement attractive** (+114% entre 2000 et 2012). Elle représente la moitié des étudiants en mobilité (47,8%) devant l'Amérique du Nord (21,4%). Néanmoins la part de mobilité intra-européenne est significative. L'évolution la plus remarquable concerne l'Océanie, en raison de l'attractivité australienne pour le continent asiatique (+195%). Les mobilités vers l'Afrique et l'Amérique du Sud restent les plus faibles, la mobilité vers l'Afrique étant celle qui a le moins augmenté.

La Chine (350 000), l'Inde (200 000) et la Corée du Sud (100 000) occupent les premières positions en termes d'envoi d'étudiants à l'étranger. **On constate néanmoins une diversification progressive de l'origine géographique des étudiants, en provenance des pays émergents.**

*b) Une concurrence plus intense entre pays*

(1) Concurrence pour l'accueil d'étudiants internationaux

L'accueil d'étudiants qualifiés répond à plusieurs nécessités : soutenir des capacités de recherche et d'innovation, une politique d'influence (Etats-Unis, France) ou un besoin de main-d'œuvre (Allemagne). Dans d'autres pays, la formation d'étudiants internationaux est perçue avant tout comme un secteur économique en soi et représente une source de financement pour l'enseignement supérieur. L'éducation a ainsi constitué en 2011 le 3<sup>ème</sup> poste pour la balance des paiements australienne, les étudiants internationaux lui ayant rapporté 13 milliards d'euros. Pour toutes ces raisons, la concurrence se durcit entre pays pour attirer des étudiants aux profils similaires, souvent issus des mêmes pays-cibles.

La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, bien qu'attirant fortement les étudiants issus de leurs zones d'influence traditionnelles, se positionnent dans la quasi-totalité des régions du monde. Les réseaux des Espaces Campus France et du British Council s'étendent dans plus de 110 pays, le DAAD allemand comprend 15 bureaux régionaux et 50 centres d'information.

Parmi les leviers les plus communément utilisés dans les stratégies d'attractivité, on peut relever :

- l'intensification du recrutement via une meilleure information, le recours à des intermédiaires, des campagnes promotionnelles ainsi que l'utilisation de médias et réseaux ;
- le développement d'accords et partenariats (reconnaissance des diplômes, échanges...);
- le renforcement de l'attractivité du pays : qualité de l'accueil et de l'enseignement, bourses, facilitations administratives, accès au marché du travail.

Si les étudiants effectuent leur choix en tenant compte d'une variété de critères (éloignement du pays, langue d'enseignement, présence de compatriotes), la réputation de l'établissement d'accueil est devenue un élément décisif avec l'avènement des classements internationaux.

## (2) Le marché international de l'ingénierie universitaire et des programmes académiques

La demande de formations supérieures ne se traduit pas uniquement par une mobilité étudiante accrue. Depuis les années 1990, l'ouverture des pays d'Europe centrale et orientale, la volonté de certains pays d'attirer les institutions étrangères et les capitaux associés (*Dubai Knowledge Village*), puis l'expansion des pays émergents, ont entraîné l'apparition de nouvelles formes de coopération : établissements d'institutions, de campus, ou d'antennes à l'étranger, réseaux de franchise, diplômes ou certifications communs.

L'ingénierie universitaire et le développement de programmes académiques font ainsi l'objet d'un véritable marché. Les ressources financières générées, le potentiel académique, et les gains en termes de stature internationale expliquent l'intérêt des établissements des pays développés, notamment anglo-saxons, pour ces formes de coopération. Les pays d'accueil y voient un maintien des compétences sur place avec un impact budgétaire moindre ou une addition prestigieuse à leur offre de formation locale.

Ces cursus ne peuvent obtenir le succès espéré qu'à la condition de correspondre à une demande étrangère précise et d'être accueilli favorablement par l'Etat concerné. L'implantation à l'étranger comporte en effet une prise de risque importante pour l'établissement qui s'implante (coût financier, réputation, propriété intellectuelle). L'Etat d'accueil doit également veiller à une concurrence loyale avec les établissements locaux et assurer un contrôle de qualité pour éviter les « moulins à diplômes ».

L'implantation à l'étranger des établissements ne représente donc pas une alternative à la mobilité étudiante internationale mais une forme complémentaire d'internationalisation.

Les établissements français sont présents sur le marché international de l'enseignement supérieur depuis les années 1990 sous la forme d'implantations d'antennes à l'étranger (campus offshore de l'ESSEC à



Singapour), de consortium (Université Galatasaray) ou de filières de formations...

L'exportation du système français peut aller jusqu'à la création d'universités ou écoles « à la française », dont 16 projets phares l'illustrent en Europe, en Asie, au Proche et au Moyen Orient.

La qualité des formations délivrées et la pérennité des coopérations sont les priorités constantes pour la France. Ainsi, le décret du 11 mai 2005 encadre la délivrance de « diplômes en partenariat international » tandis qu'une « charte des bonnes pratiques applicables aux formations françaises mises en œuvre à l'étranger », réalisée avec le concours de la Conférence des présidents d'université, des ministères de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et des Affaires étrangères, ainsi que la Conférence des directeurs d'écoles françaises d'ingénieur, accompagne les établissements dans leur stratégie autonome d'internationalisation.

### 3. Atouts, défis et objectifs

La mission interministérielle d'inspection sur l'accueil des talents étrangers a relevé dans son rapport de mai 2013 les principaux atouts français : « **la grande qualité et globalement la réputation de ses établissements d'enseignement supérieur et de recherche** (nonobstant des classements internationaux qui ne reflètent pas la place de la France dans la production scientifique et technologique), **des frais d'inscription extrêmement faibles à l'université** (contrairement à la plupart des pays pour lesquels l'attractivité des étudiants est aussi une ressource), et **une grande richesse de programmes de mobilité et de bourses d'excellence** ».

**La richesse de notre offre de formation en français**, parfois la seule offre disponible en français dans le monde dans certains secteurs pointus, est également un atout. Cette offre est essentielle pour le public ayant choisi le français comme langue d'études.

Les classements internationaux sont devenus des éléments incontournables de mesure de l'attractivité des universités. Les établissements français sont encore peu nombreux à figurer en tête des classements d'universités, bien que les écoles de management et les business schools soient plébiscitées. Un projet européen de classement (U-multirank) se concentrant davantage sur la qualité de l'enseignement pourrait rééquilibrer les rangs. Il devrait produire ses premiers résultats en 2014.

Malgré les critiques, les classements ont néanmoins incité les universités françaises à accroître leur visibilité internationale en procédant à des regroupements. Enfin, les démarches administratives liées à l'entrée ou à l'installation en France font partie des domaines d'améliorations souhaités par les étudiants internationaux.

L'accueil des étudiants étrangers constitue un enjeu pour l'internationalisation des établissements d'enseignement supérieur, mais aussi un outil majeur de notre diplomatie d'influence et de notre politique de coopération.

Une stratégie cohérente ciblant les publics que nous souhaitons toucher en priorité est ainsi mise en œuvre :

- Diversifier l'origine des étudiants en ciblant prioritairement les pays émergents, les grands pays prescripteurs et la zone francophone.
- Attirer les étudiants à fort potentiel qui occuperont demain des fonctions de responsabilité dans le monde politique, économique, culturel de leur pays et constitueront autant de relais et points d'appui pour notre rayonnement. La priorité est ainsi donnée aux étudiants de masters et doctorats ainsi qu'à la constitution et l'animation de réseaux alumni.
- Soutenir les classes moyennes qui sont au cœur du développement de leur pays et constituent un puissant vecteur de notre image à l'étranger. C'est ainsi que la France développe une série de programmes en soutien à la formation professionnelle des cadres. Là aussi, l'objectif est de s'adapter à la demande alors qu'il paraît indispensable d'apporter aux jeunes diplômés une formation adaptée aux attentes du marché de l'emploi. C'est dans les pays du Maghreb en particulier que le ministère des Affaires étrangères déploie des coopérations de ce type parmi les plus ancrées et les plus ambitieuses.
- Encourager la modernisation de l'enseignement supérieur, notamment des pays du Sud avec le financement de pôles francophones d'excellence.

Ce contexte international et les enjeux qu'il sous-tend justifient :

- **la mise en place d'une agence nationale unique**, l'opérateur Campus France chargé de promouvoir l'internationalisation des établissements d'enseignement supérieur français, l'accueil et l'accompagnement sur notre territoire des boursiers et étudiants étrangers. **une active politique de bourses** qui soutient notre attractivité particulièrement en direction des étudiants à fort potentiel et issus des pays émergents et néo-émergents ;
- **la valorisation de l'attractivité de notre territoire** qui passe par une politique d'accueil et de délivrance de visas de nature à attirer les étudiants et talents ;
- **la mobilisation du réseau du ministère des affaires étrangères à l'étranger** qui permet de capter une mobilité étudiante de qualité, conforme aux intérêts de la France, mais aussi de jouer un rôle d'initiateur et d'ensemblier entre partenaires universitaires, institutions et monde de l'entreprise. La mobilité encadrée constitue toujours à cet égard une garantie de succès pour le parcours de l'étudiant et de qualité des formations et des partenariats qui sont alors noués.

- **l'exportation du modèle académique et d'ingénierie** allant jusqu'à la création d'écoles « à la française » comme en Turquie ou au Vietnam, avec la mise en place de co-diplomations et cursus intégrés. Leur succès démontre la capacité d'attraction de notre système de formation et renforce notre rayonnement.

Cette dynamique s'accompagne de plusieurs initiatives législatives, réglementaires et administratives destinées à faciliter et à promouvoir les études en France.

- **Plusieurs instructions ont été données** aux postes diplomatiques, aux préfectures et aux établissements d'enseignement supérieur pour résoudre de façon durable les difficultés administratives d'entrée en France des étudiants et chercheurs internationaux et prévoir des facilitations pour des catégories ciblées d'étudiants internationaux et à potentiel de développement.

- **La loi sur l'enseignement supérieur et la recherche (juillet 2013)** permettra, dans le cadre de mobilités encadrées, de dispenser des enseignements partiellement proposés dans des langues étrangères qui contribueront à l'attractivité de notre enseignement supérieur, tout en confortant le rôle du français.

- **Des évolutions législatives et réglementaires substantielles** (notamment le titre de séjour pluriannuel) faciliteront les déplacements et les séjours en France et dans l'Union européenne des étudiants et chercheurs internationaux.

- **Un effort particulier sera également déployé pour mettre en réseau les boursiers du gouvernement français et les étudiants étrangers ayant accompli tout ou partie de leurs études en France**, grâce au lancement d'une plate-forme informatique par l'opérateur Campus France. Associant une large palette d'acteurs, dont les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises, elle permettra de faire rayonner notre diplomatie culturelle et créer de nouvelles synergies et initiatives.

- **Développer l'offre française de formation numérique en réponse aux nouveaux besoins de formation.** L'explosion dans le monde de la demande de formation continue et professionnalisante ainsi que l'arrivée sur **le marché de la formation de l'enseignement à distance** ou «Massive Online Open courses »(MOOCS) conduisent les pouvoirs publics français mais aussi les opérateurs publics et privés à restructurer et diversifier l'offre numérique française. Instrument d'influence tout autant que d'aide au développement, l'offre française dans ce secteur est aujourd'hui encore éparpillée et peu réactive. Sous la conduite du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la France s'est engagée, en liaison avec les initiatives européennes, dans la création d'une université numérique française (projet « France université numérique »)

#### 4. Le système des bourses

Comme il a été rappelé, la politique de bourses donne la priorité à l'excellence académique des étudiants (master-doctorat) et à certaines filières : sciences et sciences de l'ingénieur, économie-gestion-management, droit et sciences politiques.

Le renforcement de la sélectivité des procédures de recrutement est recherché, de même que des logiques de partenariat débouchant sur des cofinancements. L'attribution doit se faire sur des critères lisibles par des

jurys constitués majoritairement d'universitaires des deux pays. Le développement de la communication en direction des futurs boursiers et des partenaires locaux, comme la systématisation du suivi des réseaux d'anciens étudiants et boursiers, sont recherchés. La politique vise aussi à accueillir plus d'étudiants issus des pays émergents.

Plusieurs dispositifs s'articulent dans le cadre de cette politique :

- un dispositif d'allocation par les postes diplomatiques (44 millions d'euros en PLF 2014) ;

- un dispositif de bourses d'excellence mis en oeuvre par l'administration centrale dans le cadre des programmes « Eiffel » et « Quai d'Orsay-entreprises » cofinancé par le secteur privé français. Ces programmes visent l'élite des étudiants étrangers afin de former dans l'enseignement supérieur français les futurs décideurs (20 millions d'euros en PLF 2014);

- des programmes de bourses cofinancées localement ;

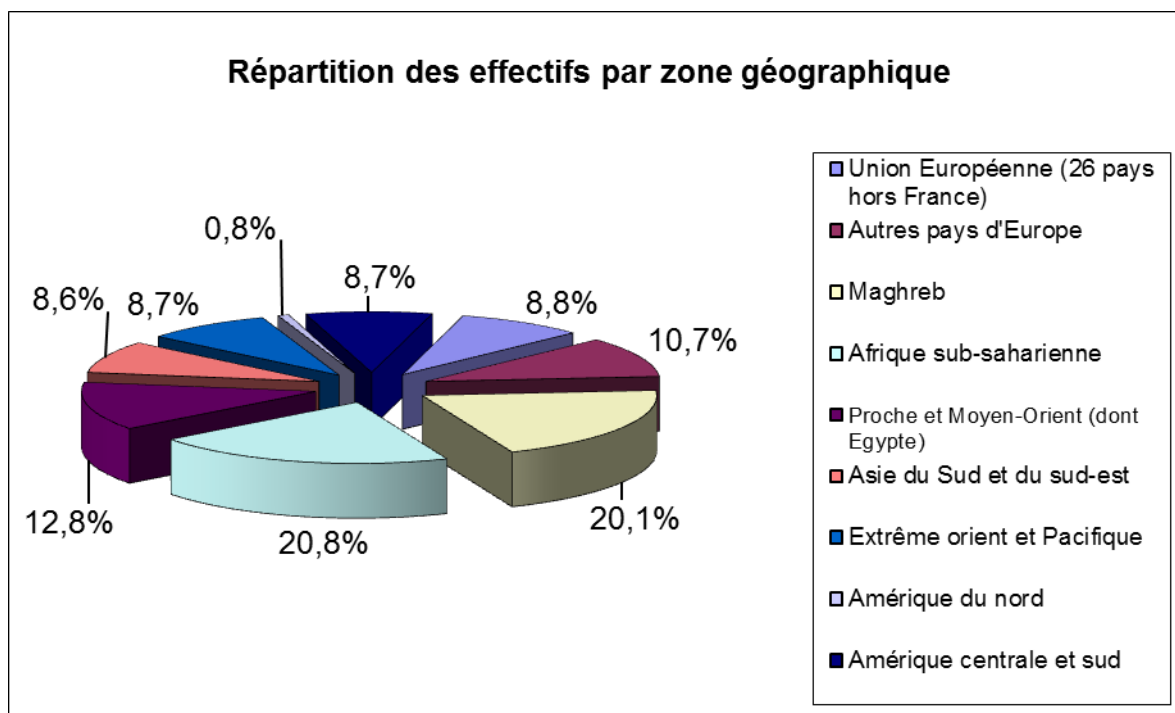
- les bourses « Major » gérées par l'AEFE qui permettent aux anciens élèves des lycées français à l'étranger de poursuivre leurs études supérieures en France au-delà du 1<sup>er</sup> cycle universitaire (3,6 millions d'euros en PLF 2014). En 2012, sur les 14 491 boursiers du gouvernement français, 888 ont bénéficié d'une bourse Excellence-Major ;

- le programme de l'Université franco-allemande (UFA) cofinancé à parts égales par la France et l'Allemagne (2,9 millions d'euros en PLF 2014 pour la part française).

En 2012, le nombre total de bourses du Gouvernement français s'élève à 14 491. Ce nombre est en baisse sensible depuis une dizaine d'années (22 437 en 2002). Le nombre de mensualités versées s'établit à 79 869 alors qu'il était de 93 000 en 2005, mais on enregistre une progression en 2012. La durée moyenne de mois par boursier a progressé et dépasse désormais 5,5 mois. Les crédits affectés n'ont cessé de diminuer 105 millions d'euros en 2005, 95 millions d'euros de 2007 à 2009, 69,7 millions d'euros en 2012. La France peine donc à maintenir sa politique en la matière.

La répartition par région d'origine :

<b>Bourses du Gouvernement français en 2012</b>		
Régions/Effectifs	2012	
	Effectif	%
Union Européenne (26 pays hors France)	1 277	8,8%
Autres pays d'Europe	1 551	10,7%
Maghreb	2 911	20,1%
Afrique sub-saharienne	3 018	20,8%
Proche et Moyen-Orient (dont Égypte)	1 854	12,8%
Asie du Sud et du sud-est	1 242	8,6%
Extrême orient et Pacifique	1 265	8,7%
Amérique du nord	110	0,8%
Amérique centrale et sud	1 263	8,7%
<b>TOTAL</b>	<b>14 491</b>	<b>100%</b>



Les étudiants originaires du continent africain ne représentent plus que 41% des boursiers (46,3% en 2000) ; la part des Européens reste stable (19,5%) mais cette part modeste s'explique par la montée en puissance des systèmes de bourses sur fonds communautaires au premier rang desquels Erasmus.

Les orientations suivies en matière de disciplines sont respectées : les étudiants en sciences et sciences de l'ingénieur représentent 35% des boursiers, ceux en administration-économie-gestion 17%, les étudiants en droit et sciences politiques 7%.

<b>BGF 2012</b>	
<b>REPARTITION PAR DISCIPLINES D'ETUDES ET PAR ZONES GEOGRAPHIQUES</b>	<b>en %</b>
Administration-AES-économie-gestion	17
Droit et sciences politiques	7
Langues-Lettres-Arts	16
Ingénierie et sciences appliquées	20
Santé	5
Sciences fondamentales	10
Sciences sociales et humaines	6
Communication et sciences de l'information	2
Agronomie	2
Architecture, urbanisme, am. Territoire	2
Autres disciplines	11
<b>Total</b>	<b>100</b>

Sources : Campus France + CNOUS

Un nouveau dispositif est mis en place pour simplifier les procédures de traitement des dossiers par l'opérateur et une plus grande visibilité pour les postes diplomatiques prescripteurs. La réforme devrait être effectuée à coût constant et préserver le volume des bourses.

## 5. Un opérateur réorganisé : Campus France

### *a) Une organisation en place depuis une année*

Comme prévu par la loi du 27 juillet 2010, Campus France a été créé sous forme d'établissement public industriel et commercial. Sa mise en place est effective depuis le 1<sup>er</sup> mai 2012. Son contrat d'objectifs et de moyens doit être adopté par le conseil d'administration à la fin de novembre 2013.

**Les quatre grands objectifs du COM 2013-2015 ont été inspirés par ceux établis dans la loi du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'Etat :**

- la valorisation et la promotion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi que du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français à l'international ; la promotion et l'appui aux ressources et formations numériques à vocation internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur ;
- l'amélioration de l'accueil et de l'accompagnement des étudiants et chercheurs étrangers durant leur séjour en France, en particulier des boursiers des gouvernements français et étrangers, en appui aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche ainsi qu'en collaboration avec les collectivités territoriales, le CNOUS et les CROUS ;
- le suivi régulier et l'animation d'un réseau d'étudiants et de chercheurs (dont doctorants), ayant accompli tout ou partie de leur cursus dans le système français d'enseignement supérieur, en lien avec les réseaux d'enseignement français, les entreprises et les acteurs pertinents de la société civile ;
- l'amélioration de l'efficacité dans la gestion administrative et financière des programmes de mobilité et d'attractivité.

Sur le rapport de Mme Kalioppi Ango Ela, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de ce document sous réserve de quelques ajustements<sup>1</sup>, pour permettre à l'établissement de disposer d'un peu plus de visibilité sur les engagements de l'Etat.

Il permet la mise en place d'une chaîne d'accueil des étudiants étrangers allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à la gestion par un guichet unique de la mobilité et de l'accueil des étudiants étrangers.

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131111/etr.html>

*b) Promoteur en relation avec le réseau culturel français à l'étranger dans toutes ses composantes et le réseau en France des universités et des grandes écoles*

Pour mener à bien son action, l'établissement s'appuie sur le réseau des Espaces Campus France, placés dans chaque pays, sous l'autorité de l'ambassadeur à travers le réseau des EAF et les Alliances françaises. Ces Espaces, intégrés au réseau diplomatique et culturel, sont constitués de plus de 300 personnes dans 199 Espaces et 112 pays. 23 ont été ouverts en 2011, 19 en 2012 et 3 en 2013. Ils organisent, avec le soutien de l'établissement, des actions de promotion. En outre, la création de CEF « Centres pour les études en France » intégrés aux Espaces dans 30 pays a accru la capacité de la France à attirer les meilleurs étudiants par la dématérialisation des procédures d'inscription.

Déployés dans les principaux pays d'origine de la mobilité étudiante entrante en France, les espaces Campus France à procédure CEF sont au nombre de 30 en 2013, Fin 2013, la procédure CEF sera disponible en Indonésie et aux Comores.

Il s'agit juridiquement de services des Instituts français, pilotés par le conseiller de coopération et d'action culturelle-directeur de l'Institut. Les étudiants s'acquittent de frais de dossiers, variables selon les contextes locaux, qui s'ajoutent aux recettes de l'établissement à autonomie financière dont dépend l'espace Campus France. Sauf exception, Aucun crédit spécifique n'est attribué pour le fonctionnement du dispositif CEF.

La procédure CEF est un élément très utile de notre dispositif, dans les pays soumis à visas avec lesquels les flux sont importants. Au 1<sup>er</sup> août 2013, 239 établissements d'enseignement supérieur ont, par l'intermédiaire des conférences dont ils sont membres, adhéré au dispositif, sachant que les formations dispensées par ces établissements attirent 94% des candidatures étrangères. Les Espaces CEF couvrent près de 85% des demandes de visa long séjour pour études, contre 42% en 2006. La procédure génère de plus une recette de l'ordre de 10 millions d'euros, dont plus de la moitié en Chine.

*c) Gestionnaire des bourses pour le compte du Gouvernement français*

L'attribution des bourses reste de la compétence du réseau ou de l'administration centrale. La mission de Campus France consiste à prendre en charge l'étudiant à son arrivée et à lui verser en temps utile la bourse qui lui a été allouée. En fait, il s'agit d'un ensemble de prestations qui vont du logement, à la restauration, aux droits d'inscriptions, aux prestations sociales, à certains frais de séjour, d'équipement et de déplacement... ce qui rend la gestion assez complexe. En contrepartie, Campus France reçoit une rémunération pour frais de gestion. Un des objectifs du contrat d'objectifs et de moyens est de faire baisser cette rémunération, sans altérer le temps de traitement des dossiers, ce qui est difficile si le nombre de bourses à gérer continue à diminuer.

*d) Prestataire pour les bourses dites des Gouvernements étrangers*

Outre la gestion des bourses du Gouvernement français ou de l'AEFE, une grande part de l'activité de Campus France consiste à gérer les

bourses dites « des Gouvernements étrangers » qui sont en réalité mises en place par des institutions de nature diverse : Etat, collectivités locales, universités, fondations françaises ou étrangères... chacune représentant un cas particulier. En 2012, 250 partenaires<sup>1</sup> ont ainsi confié à Campus France le soin d'accueillir 7 500 boursiers.

Le contrat d'objectifs et de moyens fixe une cible pour 2013 de 4 500 boursiers avec 3,4 millions de produits associés pour atteindre en 2015 une cible de 5 000 boursiers et de 3,75 millions d'euros de produits associés.

La présence d'un opérateur identifié et performant, travaillant sur toute la chaîne, du poste diplomatique à l'étranger aux universités d'accueil, est un atout pour l'attractivité de l'enseignement supérieur français, puisqu'il permet de proposer à des bailleurs étrangers une prestation de qualité, adaptée à leur besoin et enrichie de prestations de conseil, de placement des étudiants auprès des établissements, de suivi. Elle évite aux bailleurs un travail de mise en relation complexe dans un pays et dans un système dont ils connaissent mal les arcanes.

Ces activités nouvelles, outre qu'elles répondent à l'objectif d'attractivité, sont en mesure de pallier les insuffisances de notre politique en lui permettant de se concentrer sur des cibles plus précises et d'être plus sélective. Elle permet en outre à l'établissement de se procurer des ressources propres pour financer ses activités grâce aux frais de gestion qu'il facture. Campus France développe son offre et prospecte de façon active ces institutions susceptibles de mettre en place des partenariats.

*e) Le fonctionnement de l'opérateur*

La subvention de fonctionnement de Campus France diminue en 2014 à hauteur de 4,06 millions d'euros au lieu de 4,22 en 2013, soit une baisse de 3,8% et le plafond d'emplois de l'opérateur s'établira à 235 ETP sous plafond (-8) et de 25 ETP hors plafond (-18) (financés par les ressources propres de l'EPIC).

Cette subvention pour charges de service public est complétée par l'allocation de 1,88 million d'euros du programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire ».

## **6. Les moyens affectés à cette politique en 2013**

Outre la subvention de fonctionnement à Campus France et une partie non identifiable de la dotation aux EAF et aux alliances françaises, les

---

<sup>1</sup> Parmi les plus importants : le gouvernement gabonais, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, les collectivités territoriales de Nouvelle Calédonie, les gouvernements malgaches et vietnamiens, l'Institut National de recherche en informatique et automatique, l'Institut de Recherche pour le Développement, le Groupe TOTAL et AREVA.



moyens de la politique d'attractivité sont essentiellement des crédits d'intervention destinés aux financements des bourses.

<b>Bourses du gouvernement français (en euros) en 2014</b>			
P 185 « diplomatie culturelle et d'influence »	Action 02 « Coopération culturelle et promotion du français »	Bourses et échanges d'expertise	7 088 271
	Action 03 « Enjeux globaux »		3 568 502
	Action 04 « Attractivité et recherche »	Bourses	72 940 630
P 209 « solidarité à l'égard des pays en développement »	Action 02 « coopération bilatérale »	Bourses et échanges d'expertise	9 966 727

Les transferts de crédits consacrés aux bourses du programme 185, mis en œuvre dans le secteur de l'attractivité et de la recherche, des enjeux globaux, de la coopération culturelle et de la promotion du français, progressent passant de 79,80 millions d'euros en 2013 à 83,59 millions d'euros pour 2014.

Les crédits dédiés aux bourses mises en œuvre dans le secteur gouvernance sur le programme 209 sont stabilisés en 2014.

La sous-action « attractivité et enseignement supérieur » stricto sensu, et mis à part la subvention de fonctionnement à Campus France, est dotée de 67,6 millions d'euros en dépenses d'intervention. Il s'agit essentiellement des bourses, 54,64 millions d'euros (55,88 millions d'euros en 2013) en baisse de 2% par rapport à 2013. Les crédits pour les échanges d'expertise, 2,27 millions d'euros progressent de 8% (2,09 millions d'euros en 2013). Les autres dotations aux EAF et aux établissements de recherche 2,97 millions d'euros (2,37 millions d'euros en 2013) progressent de 25% et celles destinées aux autres moyens bilatéraux 4,91 millions d'euros (7,26 millions d'euros) diminuent de 32%. Comme indiqué supra (p. 30), un redéploiement est réalisé dans le cadre de la fusion SCAC-EAF des autres moyens bilatéraux vers les dotations aux EAF.

Vos rapporteurs regrettent la diminution des crédits destinés aux bourses du Gouvernement français, élément important de notre politique d'attractivité et de la subvention de fonctionnement à Campus France en phase de montée en puissance. Ils comptent beaucoup sur le dynamisme de cet établissement et sur la cohérence de ses actions pour développer un pan important de notre politique d'attractivité par la gestion intelligente et enrichie des bourses des gouvernements étrangers et autres organismes. Ils

se réjouissent également du développement des guichets uniques en région et de la mise en place d'un système d'identification et d'animation du réseau des alumnis (anciens boursiers et chercheurs).

#### **Un outil au service de la politique d'influence**

Les étudiants et chercheurs venus en France, constituent des relais d'influence pour notre pays. La mise en place d'un système d'identification et d'animation du réseau des alumnis, est confiée à Campus France et figure parmi les objectifs du projet de contrat d'objectifs et de moyens. Un comité d'orientation associe dans cette démarche les futurs usagers, les associations d'anciens élèves, les établissements et le réseau français, mais aussi les entreprises. Une fois constitué, ce réseau devra être animé par zone et par secteur d'activité, en impliquant les entreprises et en alimentant l'outil informatique d'informations diverses. Le cahier des charges créant le fichier, en cours d'élaboration, devrait permettre de lancer le projet dans une dizaine de pays-pilotes au printemps 2014.

Ce type de système devrait également être mis en place pour relier les anciens élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger et les élèves des instituts français et alliances françaises.

### ***B. INFLUENCE EN MATIÈRE SCIENTIFIQUE ET UNIVERSITAIRE : DE BELLES AMBITIONS AUX MOYENS LIMITÉS***

#### **1. Un cadre stratégique défini**

Le MAE s'est doté en 2011 d'un document cadre de stratégie intitulé « une diplomatie scientifique pour la France » organisée autour de 4 axes :

- La défense des intérêts scientifiques et technologiques français, inséparables aujourd'hui de nos intérêts économiques ;
- l'utilisation de la coopération scientifique comme outil diplomatique (dialogue avec les pays fermés ou en sortie de crise ; encouragement aux constructions régionales, notamment l'espace euro-méditerranéen ; promotion de la coopération Sud/Sud) ;
- la contribution de la science à la compréhension des enjeux globaux, notamment dans le cadre d'instances internationales (climat, préservation de la diversité, ...) ;
- la promotion de la recherche pour le développement, partie intégrante de l'aide publique au développement.

#### **2. Les objectifs poursuivis**

La recherche de partenariats scientifiques de haut niveau et les échanges d'expertise dans ce domaine constituent un axe stratégique de notre diplomatie culturelle et d'influence. L'objectif est d'intégrer les laboratoires français dans les réseaux en pointe dans certains domaines : sciences du vivant, sciences et technologies de l'information et de la communication, nanotechnologies, sciences de la terre et de l'environnement. L'association des entreprises et des pôles de compétitivité aux actions

conduites, sur le modèle des partenariats noués aux États-Unis et en Inde, est incluse dans cette politique.

Les échanges comprennent à la fois des missions d'experts intervenant dans les pays étrangers et des invitations dans le cadre de conférences et de séminaires. L'organisation de ces missions et la gestion de l'accueil et du séjour en France des invités sont confiées à Campus France.

Ils comprennent également des outils comme des bourses, et des programmes d'échanges scientifiques notamment à travers les partenariats Hubert Curien destinés à faciliter la mobilité des jeunes chercheurs. Ces programmes dont la gestion est confiée à Campus France favorisent la formation à la recherche. Les participations des doctorants et post-doctorants à des équipes de recherche constituent un critère déterminant dans la sélection des projets. En 2012, 53 Partenariats Hubert Curien) cofinancés à parité avec les pays partenaires (7,6 millions d'euros en 2012) ont généré environ 4 800 mobilités (entrantes et sortantes) par an.

Cette politique supporte également par des dotations pour opérations 27 centres de recherche qui conduisent des projets de recherche correspondant à des thématiques et enjeux d'actualité dans le domaine des sciences humaines et sociales. Ces établissements, les Instituts français de recherche à l'étranger, placés sous la double tutelle des affaires étrangères et du CNRS, sont impliqués dans la formation des jeunes chercheurs français. La production de travaux de recherche en sciences humaines et sociales est leur première mission, ils contribuent également à la compréhension des enjeux régionaux et globaux. Ils sont pour un grand nombre situés dans des pays à enjeux, un quart d'entre eux dans le monde arabo-musulman.

### **3. Les crédits inscrits au budget 2014**

Si les dépenses d'interventions, 26,93 millions d'euros, diminuent de 5% au sein de cette sous-action, les bourses, 6,87 millions d'euros (6,14 millions d'euros en 2013), les échanges d'expertise 2,56 millions d'euros (2,25 millions d'euros en 2013), et les dotations pour opérations aux établissements de recherche 2,27 millions d'euros (1,85 million d'euros en 2013) progressent alors que les programmes d'échanges scientifiques, 6,58 millions d'euros (6,79 millions d'euros en 2013) voient leurs crédits baisser, comme les autres moyens bilatéraux d'influence qui financent des partenariats locaux et des échanges scientifiques 8,64 millions d'euros (11,32 millions d'euros). Comme indiqué supra (p. 3), un redéploiement est réalisé dans le cadre de la fusion SCAC-EAF des autres moyens bilatéraux vers les dotations aux EAF.

La dotation de fonctionnement aux Instituts français de recherche et d'enseignement (IFRE) diminue de 4% à 5,25 millions d'euros.

## VII. LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

Le développement de la diplomatie économique vise à coordonner l'action diplomatique et celle des entreprises dans le but de favoriser le redressement économique, par le soutien aux entreprises françaises à l'international et par la promotion de la « destination France » pour les investisseurs étrangers. Ces actions seront conduites en lien avec l'ensemble des services et des opérateurs de l'action économique extérieure.

La mise en œuvre de cet axe stratégique ne fait pas l'objet d'une action au titre du programme annuel de performance. En fait, cette action n'est pas dotée de moyens budgétaires importants puisqu'il s'agit d'abord d'une mobilisation de l'outil diplomatique existant et au premier rang les chefs de postes au service des entreprises françaises à l'international et de promouvoir les investissements étrangers en France. Ils sont d'ores et déjà au titre du rôle de représentants de la France à l'étranger pourvus d'une autorité hiérarchique sur les différents services présents dans le ressort du poste diplomatique (mission économique, délégation d'Ubifrance). À ce titre, il coordonne leur action.

Il s'agit ensuite de leur apporter un appui par la mise en place au sein de l'administration centrale du MAE, et plus particulièrement au sein de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, d'une direction des entreprises et de l'économie internationale. Cette direction permet d'assurer une forme d'interface avec les opérateurs (Ubifrance, AFII) qui sont dans la mouvance du ministère des finances.

Le réseau diplomatique se mobilisera à travers la mise en place de plans d'action d'ambassades rénovés comportant un volet économique détaillé. Ce volet sera revu chaque année et recouvrira les actions du poste en termes d'appui aux entreprises et d'attraction des investissements. Des indicateurs de suivi annuel de ces actions seront mis en place fin 2013.

Enfin, pour promouvoir la coopération dans le domaine de l'innovation, le MAE positionnera plusieurs experts techniques internationaux dans des clusters internationaux d'innovation. Il recrutera 10 «volontaires internationaux en administration» (VIA) dans des pays où l'agence Ubifrance n'est pas présente pour aider les entreprises, notamment PME et ETI, à investir ces marchés. Des actions ciblées fédérant l'action des entreprises seront engagées sur des pays porteurs (mise en place de « clubs pays »). Enfin, le dispositif des ambassadeurs pour les régions sera déployé en lien avec les collectivités territoriales concernées. D'ores et déjà, plusieurs diplomates chevronnés ont été nommés auprès de régions.

Vos rapporteurs ne peuvent que se réjouir de cet investissement du MAE au service de l'économie nationale. Ils souhaitent qu'en fonction de la montée en puissance de cette action, celle-ci puisse être isolée au sein du

projet et du rapport annuel de performances afin de pouvoir en mesurer à la fois le coût et les résultats.

Ils estiment également que ce développement rend nécessaire une réflexion sur le recrutement, la carrière et la formation des diplomates. Il est clair que l'organisation d'une mobilité en entreprise pour certains diplomates et la capacité d'intégrer dans les équipes diplomatiques des cadres supérieurs d'entreprises privées seraient utiles pour accompagner cette transformation de notre outil diplomatique.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 27 novembre 2013, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis.

Après l'exposé des rapporteurs, un débat s'est engagé.

**Mme Josette Durrieu.** – L'enseignement du français est essentiel, c'est notre principal véhicule d'influence, y compris sur le plan économique, notamment au Maghreb et en Afrique. Sur les 290 000 étudiants étrangers en France, 80 000 viennent du Maghreb. Mais nous devons être vigilants, car il y a une tendance à l'apprentissage de l'anglais chez les élites et aussi sur la qualité de l'enseignement du français. Enfin, je pense et c'est une proposition de notre rapport sur les pays de la rive sud de la Méditerranée, que nous devons développer l'apprentissage de l'arabe en France à titre de réciprocité.

En Afrique, le potentiel de francophones est théoriquement important. Ils seraient à l'horizon 2050, 500 millions sur 2 milliards d'Africains, mais encore faut-il que les moyens d'enseigner notre langue soient présents.

**M. Robert del Picchia.** – Le Maroc est le pays dans lequel le réseau d'enseignement français est le plus développé. Mais on ne peut faire reposer le développement de la langue française que sur ces seuls établissements, il y a aussi une question de la qualité de l'enseignement du français dans les systèmes nationaux d'éducation.

Le réseau de l'AEFE est l'un des plus importants au monde. Il scolarise 62% d'élèves étrangers et sa double vocation est essentielle. Une difficulté est que l'on demande à l'Agence de prendre en charge un volume croissant d'activités, et notamment la formation des enseignants avec un budget qui n'augmente pas en conséquence. Il revient donc aux parents d'élèves de financer ces nouvelles charges, ce qui est contesté, d'autant que cela contribue à l'augmentation des frais de scolarité.

**M. Gilbert Roger.** – L'apprentissage des langues étrangères et les partenariats sont importants. Dans le projet de mise en place d'un lycée international dans l'Est parisien à Noisy-le-Grand, l'apprentissage de l'arabe est prévu, celui du chinois également.

**M. Christian Cambon.** – Au Maroc, l'apprentissage de la langue française est un élément de ségrégation. Les élites et les classes moyennes apprennent le français, les plus pauvres et les moins insérés ne le parlent pratiquement pas.

**M. René Beaumont, co-rapporteur pour avis.** – L'AEFE est confrontée à une augmentation très forte du nombre d'élèves. Je regrette

comme vous l'affaiblissement du français dans certains pays, où il n'est pratiquement plus enseigné comme le Vietnam.

**M. Alain Néri.** - Je me réjouis de voir un nombre croissant d'élèves inscrits dans les établissements français à l'étranger, ce qui démontre la qualité du modèle français d'enseignement, mais nous devons faire en sorte que cet enseignement de qualité reconnu ne soit pas réservé à une élite et aux plus fortunés, car le coût de scolarité est parfois inabordable pour des expatriés fonctionnaires ou salariés de PME.

Il est important de développer l'enseignement de l'arabe en France. Il faut le faire dans les structures scolaires de la République et ne pas laisser le champ libre, dans ce domaine, à des officines dont on ne peut s'assurer de la qualité d'enseignement, ni des intentions véritables.

**M. Rachel Mazuir.** - Le lycée international de Ferney-Voltaire a mis en place des structures d'apprentissage des langues étrangères dans les écoles et collèges des communes voisines. On constate d'expérience que c'est l'anglais qui rencontre la préférence quasi unanime des parents et qu'il est difficile de proposer d'autres langues.

M. Jean Besson, co-rapporteur pour avis, pour ce qui concerne le programme 185, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission « action extérieure de l'Etat ». M. René Beaumont, co-rapporteur pour avis, a indiqué qu'il proposait un vote d'abstention, en regrettant très fortement l'abandon des perspectives de rattachement du réseau culturel à l'Institut français, qui n'avait pas la préférence des diplomates, mais aurait constitué sur le long terme un atout précieux pour le développement de notre action culturelle à l'international.

*Au cours de sa réunion du 27 novembre 2013, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « action extérieure de l'Etat », les sénateurs des groupes UMP et CRC s'abstenant.*