

N° 168

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

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

Par M. Louis DUVERNOIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, présidente ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, vice-présidents ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Groperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, secrétaires ; MM. Patrick Abate, Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Joseph Castelli, Mme Anne Chain-Larché, MM. François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahamane Soilihi, Hilarion Vendegou.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. QUELS MOYENS POUR NOTRE « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » ?	9
A. POUR UNE DIPLOMATIE « GLOBALE ».....	9
B. DES MOYENS PUBLICS EN « PEAU DE CHAGRIN ».....	10
II. L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE : UN RÉSEAU COMPLEXE À SOLIDIFIER	14
A. DIFFICULTÉS ET RÉUSSITES DE L'INSTITUT FRANÇAIS.....	14
1. <i>La « paupérisation » progressive et continue de l'Institut depuis sa création</i>	14
2. <i>Un Institut en quête d'un « nouveau souffle »</i>	17
B. SOUPLESSE DU RÉSEAU DES ALLIANCES FRANÇAISES.....	19
C. INDISPENSABLE SYNERGIE DES RÉSEAUX	21
1. <i>Un travail en commun développé depuis 2012</i>	21
2. <i>Des synergies qui doivent être amplifiées</i>	22
III. L'ENSEIGNEMENT DU FRANÇAIS AUX ÉLÈVES À L'ÉTRANGER : PLUSIEURS RÉSEAUX DONT IL FAUT DÉVELOPPER LA COMPLÉMENTARITÉ	23
A. LE RÉSEAU DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	23
B. LE LABELFRANCEDUCATION ET LE RÉSEAU FLAM.....	27
IV. L'ATTRACTIVITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS : UNE BONNE PLACE DANS LA COMPÉTITION INTERNATIONALE À CONFORTER	28
A. UNE BONNE PLACE FRANÇAISE DANS LA COMPÉTITION INTERNATIONALE	28
1. <i>Un enjeu majeur d'influence pour les prochaines années</i>	28
2. <i>Une bonne position française</i>	29
B. DES OUTILS MULTIPLES D'ATTRACTIVITÉ UNIVERSITAIRE.....	30
1. <i>Campus France</i>	30
2. <i>Les bourses du gouvernement français</i>	33
3. <i>Les autres déterminants de l'attractivité universitaire de la France</i>	33
EXAMEN EN COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

Mesdames, Messieurs,

La langue française est la sixième langue parlée dans le monde (avec 220 millions de francophones officiels) et la deuxième langue étrangère la plus enseignée après l'anglais (avec plus de 116 millions d'apprenants). La France dispose aussi du troisième réseau diplomatique et consulaire dans le monde, derrière les États-Unis et la Chine et ce réseau est même le premier au regard de l'éventail des services offerts. Elle dispose également d'un réseau d'enseignement français à l'étranger unique au monde par son ampleur.

Difficile d'imaginer plus beaux atouts pour mener une politique culturelle extérieure ambitieuse ! Alors même que notre population ne représente pas 1 % de la population mondiale ...

L'offre de français à l'étranger joue un rôle clé dans notre stratégie globale, en termes d'influence comme de rayonnement : notre pays ne peut prétendre à une attractivité durable sur le plan international sans renforcer son offre éducative et linguistique à l'étranger.

Et pourtant ... Les moyens que nous sommes capables de consacrer à cette politique s'érodent d'année et année et, dans ces conditions, nos opérateurs sur le terrain ont de plus en plus de peine à porter une véritable **diplomatie** « globale » et cohérente d'influence et de rayonnement.

Depuis déjà plus de dix ans, la politique culturelle extérieure de la France fait l'objet de **coupes budgétaires continues**, le ministère des affaires étrangères et son réseau culturel ayant été soumis très tôt aux efforts de rationalisation requis par la révision générale des politiques publiques (RGPP) puis poursuivis dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP). Il n'y a donc rien de bien surprenant à ce que les nouveaux opérateurs de l'action culturelle extérieure, en l'espèce l'Institut français et Campus France qui devaient s'imposer comme les fers de lance de l'influence culturelle, linguistique et intellectuelle de la France à l'étranger sur le modèle du *British Council*, du *Goethe-Institut* ou du *Deutscher Akademischer Austauschdienst*, se soient vu accorder, dès leurs débuts, des moyens publics limités au regard des ambitions politiques affichées.

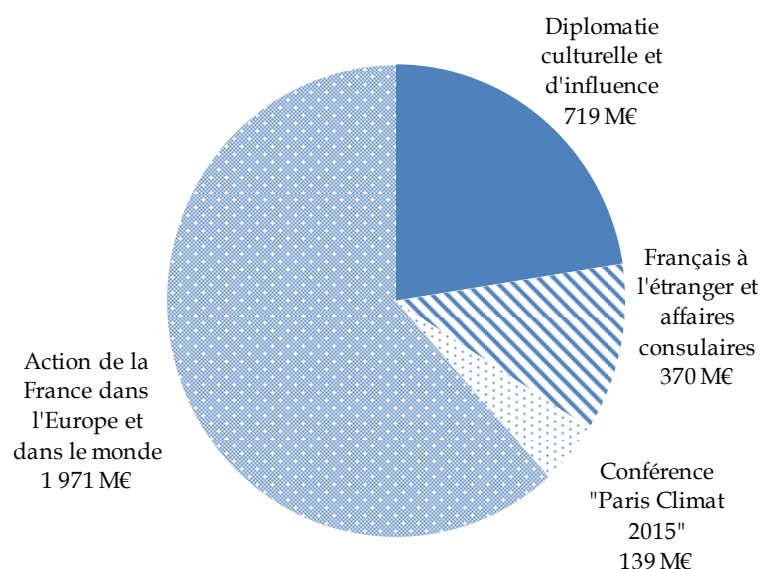
La question des moyens publics pour répondre à de telles ambitions, dans un contexte budgétaire durablement très contraint, reste très délicate à résoudre. Une chose est sûre : rien de grand ne se fera désormais sans le concours du privé, dont le périmètre d'action reste à déterminer.

*

* *

Les crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » représentent un petit quart de l'ensemble des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

Les programmes de la mission "Action extérieure de l'Etat" au PLF 2016



Source : annexe au PLF 2016

D'un montant de **718,8 millions d'euros** en crédits de paiement pour 2016, les moyens du programme sont en **diminution de près de 4 %** par rapport à la loi de finances pour 2015 (747,9 millions d'euros).

Cette diminution va au-delà de la norme de réduction des dépenses publiques de 2 % prévue au budget triennal 2015-2017 car s'y est ajouté un effort supplémentaire sur les opérateurs du ministère demandé par la lettre de cadrage du Premier ministre.

Pour disposer d'une vue globale sur l'ensemble des moyens alloués à notre politique culturelle extérieure, il conviendrait cependant d'ajouter à ces crédits inscrits au programme 185, les crédits consacrés au soutien de la **francophonie** comptabilisés dans le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » au sein de la mission « Aide publique au développement » et qui s'élèvent à 52,9 millions d'euros.

La langue et la culture constituent une nouvelle géographie : au-delà des frontières nationales s'imposent d'autres critères d'appartenance identitaire. La francophonie est d'abord un espace géopolitique offensif, *a contrario* d'une francophonie institutionnelle trop associée à l'idée assez négative de « défense » de la langue. Votre rapporteur souligne l'orientation qu'entend donner Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de notre commission, en proposant une mission d'information sur cet espace francophone composé de 57 États et son actuel potentiel de développement porteur d'espérance : 257 millions de locuteurs sur la planète ! Cette mission d'information sénatoriale a été confiée à deux co-présidents, votre rapporteur pour avis et Mme Claudine Lepage, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel extérieur.

Ces crédits consacrés à **l'action audiovisuelle extérieure** contribuent également à notre diplomatie culturelle et d'influence. Ils s'établissent pour 2016 à 249 millions d'euros. Un récent rapport¹ de nos collègues André Gattolin et Jean-Pierre Leleux suggérait notamment de regrouper l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public au sein d'une nouvelle entité qui pourrait être dénommée « France Médias », sur le modèle de « France Médias Monde ». Votre rapporteur pour avis souscrit à cette proposition et estime que ce rapprochement devrait permettre de diffuser France 24 nationalement plutôt que de créer une nouvelle chaîne d'information continue dans le giron de France Télévisions.

Le développement de telles synergies au sein même de notre diplomatie mais aussi entre notre diplomatie d'influence et nos politiques nationales est le gage d'une politique globale cohérente et efficace.

¹ « Pour un nouveau modèle de financement de l'audiovisuel public : trois étapes pour aboutir à la création de « France Médias » en 2020 », Rapport d'information n° 709 (2015-2016) de MM. André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances du Sénat.

I. QUELS MOYENS POUR NOTRE « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » ?

A. POUR UNE DIPLOMATIE « GLOBALE »

Votre rapporteur pour avis est très attaché au concept de « diplomatie globale ».

Tous les acteurs de notre diplomatie, quel que soit leur ministère d'origine ou l'opérateur auquel ils sont rattachés et au-delà des missions spécifiques attribuées aux uns ou aux autres, doivent contribuer à un même objectif de rayonnement de la France à l'international. Leur complémentarité est indispensable :

- dans un monde caractérisé par l'importance du « faire savoir », la complémentarité des actions de notre réseau culturel avec France Médias Monde est ainsi évidente ;

- de même que la complémentarité des actions des opérateurs chargés de l'enseignement du français à l'étranger avec celles du Centre national d'éducation à distance (CNED).

Une meilleure connaissance mutuelle de ces acteurs et une coopération renforcée doivent toujours être recherchés afin d'améliorer l'efficacité de notre action extérieure.

La diplomatie culturelle et d'influence partie intégrante d'une « diplomatie globale »

Notre diplomatie culturelle et d'influence concourt à la stratégie de « diplomatie globale » souhaitée par le Président de la République et dont les objectifs sont les suivants :

- poursuite d'une politique d'attractivité à l'attention des élites étrangères ;
- développement de la langue française ;
- promotion de l'influence culturelle et intellectuelle de la France ;
- aide à la mise en place de partenariats scientifiques de haut niveau ;
- développement de la diplomatie économique et la promotion du tourisme ;
- promotion et préservation des biens publics mondiaux.

La diplomatie culturelle et d'influence de la France est aujourd'hui pilotée par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

Elle est mise en œuvre sur le terrain par le réseau culturel et de coopération de nos ambassades et consulats, avec l'appui de plusieurs opérateurs dédiés¹ :

- **l'Institut français**, pour l'action culturelle extérieure ;

¹ On pourrait également citer l'opérateur Atout France, pour la promotion du tourisme mais qui ne concerne pas la saisine de notre commission ; pour mémoire, l'élargissement des compétences du ministère au commerce extérieur et à la promotion du tourisme depuis avril 2014 a conduit à une évolution du périmètre du programme 185 qui intègre désormais toutes les activités liées à la promotion du tourisme.

- **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**, pour l'éducation ;

- **Campus France**, pour la promotion de l'enseignement supérieur français et l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France ;

- **Expertise France**, pour répondre aux besoins grandissants des pays en développement ou émergents en matière d'assistance aux politiques publiques, inscrivant l'action d'influence de la France dans plus de 80 pays.

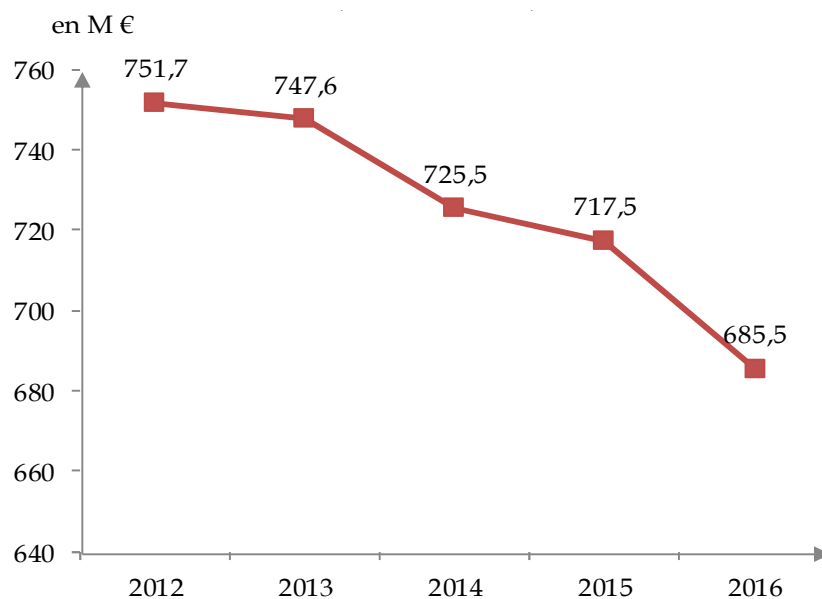
Au cours d'un débat sur l'influence de la France à l'étranger au Sénat en mars 2015, dans la réponse apportée à votre rapporteur pour avis, M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international avait souhaité que, dans chacun des domaines de la compétence extérieure de l'État, et lorsque cela était nécessaire, il y ait un seul opérateur et votre rapporteur pour avis souscrit à cette orientation, gage de lisibilité et d'efficacité.

Mais ces opérateurs ne résument pas à eux seuls notre action culturelle extérieure, leur action est en effet complétée par d'autres offres plus souples et moins dépendantes de la tutelle du MAEDI, mais qui lui sont tout à fait complémentaires et qui sont, *in fine*, tout aussi indispensables à notre politique globale d'influence.

B. DES MOYENS PUBLICS EN « PEAU DE CHAGRIN »

L'érosion des moyens publics dédiés à notre diplomatie culturelle et d'influence est continue depuis plusieurs années.

Évolution du programme 185 depuis 2012
(hors tourisme)



Source : annexes aux PLF successifs et calculs de votre rapporteur

Cette érosion se confirme pour 2016, dans toutes les actions du programme, à l'exception notable de la ligne consacrée au développement international et au tourisme.

Evolution des crédits demandés PLF 2016 / LFI 2015

	LFI 2015	PLF 2016	Evolution
1 - Animation du réseau	44 071 952	42 757 684	-3,0
2 - Coopération culturelle et promotion du français	68 834 649	65 881 291	-4,3
3 - Enjeux globaux	8 776 300	8 093 800	-7,8
4 - Attractivité et recherche	106 233 188	100 353 187	-5,5
5 - AEFÉ	409 044 185	394 410 000	-3,6
6 - Dépenses de personnel	80 579 050	73 984 259	-8,2
7 - Développement international - tourisme	30 380 000	33 349 000	9,8
Total	747 919 324	718 829 221	-3,9

Source : annexe au PLF 2016

L'avis de votre rapporteur lors de l'examen du PLF 2015

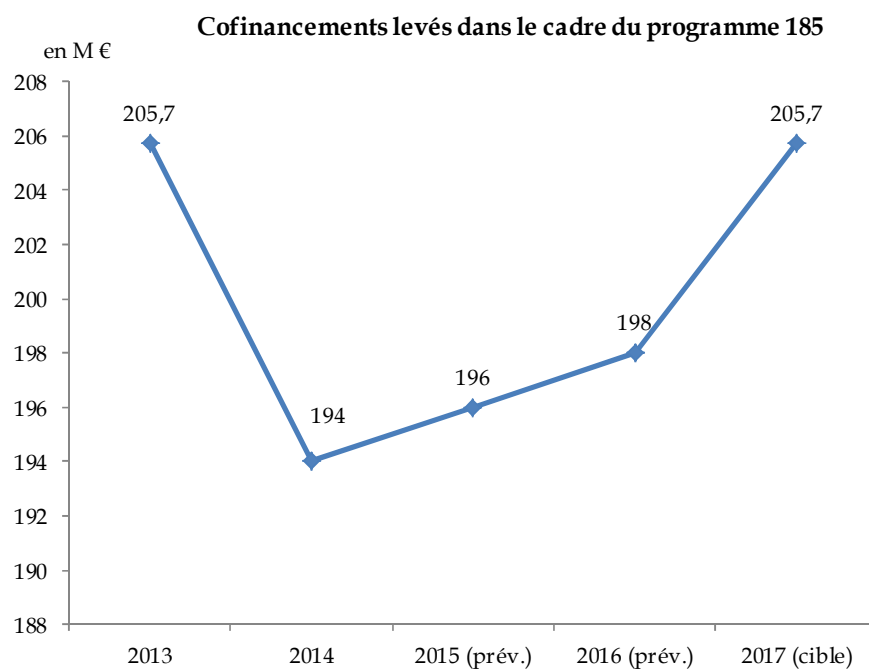
L'an dernier, votre rapporteur pour avis avait alerté le gouvernement sur la nécessité de modérer, dans le cadre du prochain budget triennal, les normes de réduction de la dépense applicables à notre diplomatie culturelle et d'influence, estimant que « les opérateurs du programme 185 (avaient) d'ores et déjà largement contribué aux efforts de redressement des comptes publics avec une diminution des crédits culturels hors titre 2 de plus de 32 % au cours de la période 2009-2015 ».

Source : avis « Action extérieure de l'État » de M. Louis Duvernois sur le projet de loi de finances pour 2015, n° 112 tome I (2014-2015), fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat

La contrepartie de cette réduction de l'implication de l'État dans le financement de ses opérateurs est une pression croissante sur les établissements concernés pour qu'ils fassent des **économies** (économies de gestion, développement des outils numériques) et obtiennent des **financements extérieurs** (co-financement, mécénat, prestations payantes, etc.).

La « dynamisation des ressources externes » est d'ailleurs un des indicateurs du programme 185 (indicateur 3.1). Il mesure notamment le taux d'autofinancement des établissements pluridisciplinaires à autonomie financière qui est de l'ordre de 67 %¹ en 2015 et mesure également le montant des cofinancements levés. En 2014, pour chaque euro investi dans un projet, le réseau est parvenu à lever 4,2 euros ce qui démontre un effet de levier particulièrement élevé mais qui nécessite cependant de disposer d'une capacité d'amorçage budgétaire minimale.

¹ Hors personnel MAEDI.



Source : annexe au PLF 2016 "Action extérieure de l'Etat"

À l'heure du **développement du numérique**, notre politique doit également être totalement repensée pour intégrer ces nouveaux modes de communication et de diffusion de l'information. Un certain nombre de sources d'économies peut encore être trouvé dans cette voie.

Enfin, la négociation en cours de plusieurs contrats d'objectifs et de moyens (AEFE, Institut français, Campus France, France Médias Monde, ...) constitue une opportunité forte de reposer nos ambitions et nos moyens et de bâtir une diplomatie globale cohérente intégrant cette nouvelle dimension numérique.

Mais il serait illusoire de penser que ces pistes pourront constituer à long terme un substitut viable au financement par l'État. Les marges d'amélioration en termes d'économies et de cofinancements sont désormais maigres et la politique extérieure culturelle fait partie intégrante des **fonctions régaliennes** que l'État se doit de continuer à financer.

Quel serait alors le « point d'étiage » d'une telle politique ? La politique de rayonnement culturel de notre pays est, encore aujourd'hui, une politique ambitieuse dont la soutenabilité à terme suppose un minimum de moyens budgétaires et humains.

Si la France ambitionne encore de rayonner dans le monde du XXI^e siècle, elle doit aussi s'en donner les moyens.

*

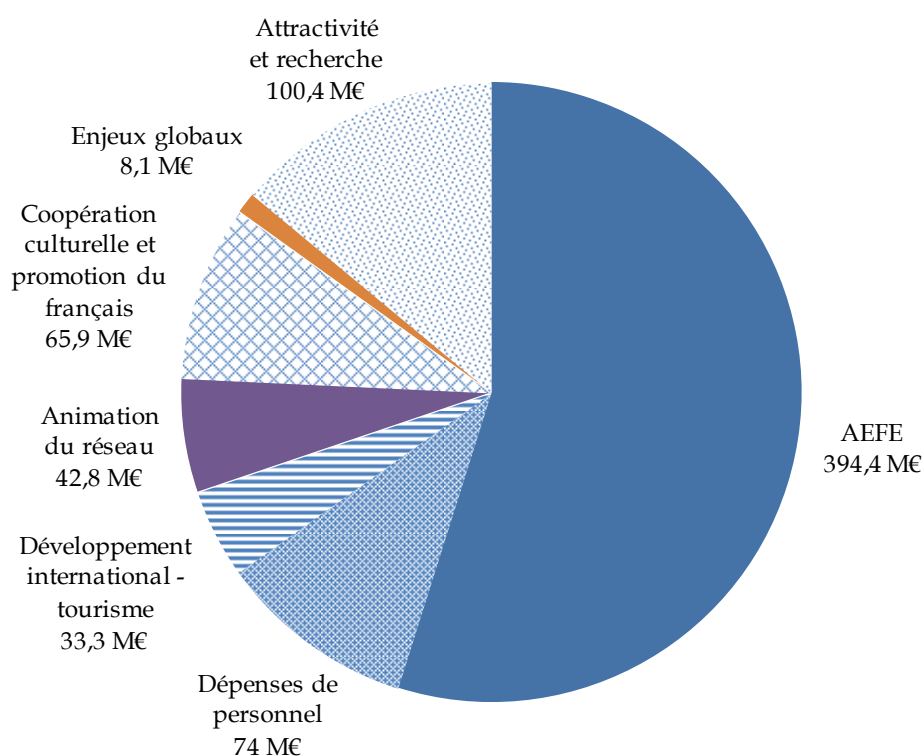
* *

Sur fond de diplomatie « globale », le programme 185 couvre des champs aussi disparates que la promotion du français, le développement de notre tourisme ou la préservation des biens publics mondiaux. Après cette présentation générale des crédits du programme, votre rapporteur pour avis vous propose, en lien avec les domaines de compétences de votre commission, de porter un regard plus particulier sur :

- l'action culturelle extérieure (II)
- l'enseignement du français aux élèves à l'étranger (III)
- l'attractivité de l'enseignement supérieur français (IV)

Ces trois domaines représentent à eux seuls près des trois quarts des crédits inscrits au programme 185 et l'enseignement du français aux élèves à l'étranger plus de la moitié de ces crédits à lui tout seul.

Les actions du programme "Diplomatie culturelle et d'influence" au PLF 2016



Source : annexe au PLF 2016

II. L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE : UN RÉSEAU COMPLEXE À SOLIDIFIER

Le réseau culturel français à l'étranger est très étoffé. Il est composé de 161 **services de coopération et d'action culturelle** des ambassades (SCAC) et 124 établissements à autonomie financière (dits « EAF », essentiellement des « **instituts français** » et 26 instituts français de recherche à l'étranger, dits « IFRE »).

Ce réseau compte 2 500 agents du ministère auxquels s'ajoutent près de 3 500 agents de droit local (hors vacations) au sein des instituts culturels.

Il est complété dans son action par **plus de 800 Alliances françaises** dont 383 sont conventionnées localement avec l'ambassade de France et qui sont toutes créées et labellisées par la **Fondation « Alliance française »**.

L'ensemble du réseau est chapeauté par l'**Institut français** créé en 2010 pour en assurer le pilotage.

Ce foisonnement d'acteurs aux structures juridiques disparates rend parfois difficile la coopération autour d'objectifs communs.

A. DIFFICULTÉS ET RÉUSSITES DE L'INSTITUT FRANÇAIS

1. La « paupérisation » progressive et continue de l'Institut depuis sa création

L'Institut français a été créé en 2010¹ pour être l'opérateur-pivot de l'action culturelle extérieure de la France. Cette création s'inspirait largement des propositions contenues dans le rapport d'information de 2004 de votre rapporteur pour avis².

Établissement public industriel et commercial, il a été placé, tout d'abord, sous la tutelle du MAEDI. Un amendement du gouvernement adopté dans le cadre de la discussion en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine³ a logiquement étendu cette tutelle au ministère de la culture, conformément à l'esprit de la loi de 2010. En effet, le ministère de la culture et de la communication participe au financement de l'Institut (à hauteur d'environ 1,4 million d'euros par an⁴) et les champs de coopération avec

¹ Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action culturelle extérieure de l'État et décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010.

² « Pour une nouvelle stratégie de l'action culturelle extérieure de la France : de l'exception à l'influence », rapport d'information n°91 (2004-2005) de M. Louis Duvernois, fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat.

³ Texte n° 15 (2015-2016) transmis au Sénat le 9 octobre 2015.

⁴ Programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

d'autres opérateurs de ce même ministère sont nombreux (Centre national du Cinéma, Centre national du Livre, etc.).

a) La réduction de la subvention de l'État à l'Institut

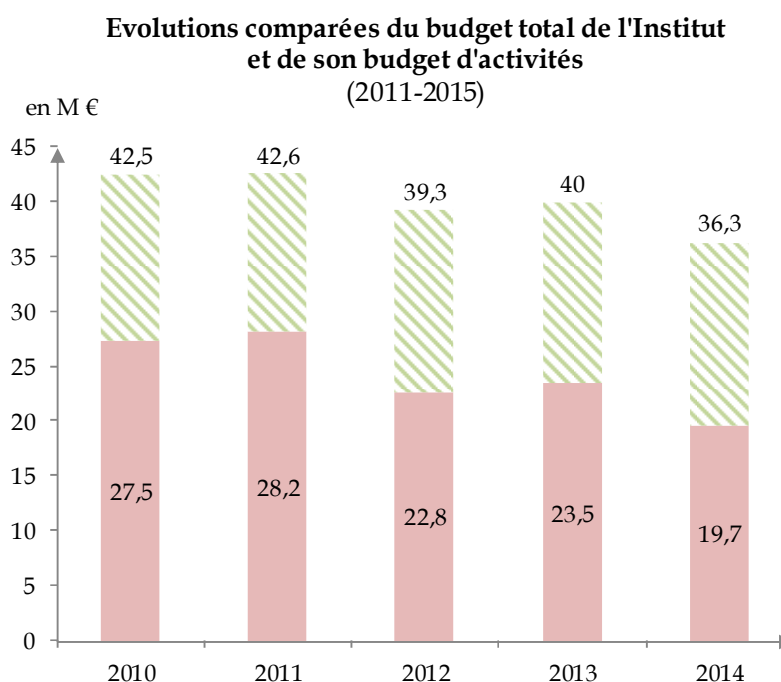
Le financement de l'Institut est très largement dépendant de la **subvention pour charges de service public** qui lui est attribuée chaque année dans le cadre du budget de l'État. Mais cette subvention n'a cessé de se contracter depuis la création de l'Institut. Elle devrait s'établir en 2016 à 29,6 millions d'euros, soit une **baisse de 1,3 %** par rapport à la loi de finances pour 2015. Une baisse supplémentaire est attendue en 2017, de l'ordre de 2,7 %. Le plafond d'emplois accordé à l'Institut reste stable à 141 équivalents temps plein (ETP) pour 2016.

Or les missions de l'Institut telles que fixées dans son contrat d'objectifs et de moyens sont très ambitieuses.

b) La réduction corollaire du budget de l'Institut

Le budget de l'Institut s'est adapté à la réduction de sa ressource principale en se contractant de 15 % entre 2011 et 2015. L'exercice est rendu particulièrement difficile par la lourdeur et la rigidité des charges de fonctionnement de l'Institut (loyer élevé qui ne pourra être renégocié avant 2016 et 143 ETP transférés au moment de la fusion).

L'effort de réduction des dépenses a donc dû porter également sur **les activités de l'Institut**. En 2014, l'Institut a connu son budget d'activités le plus faible depuis sa création : 19,7 millions d'euros alors qu'il avait été de 28,2 millions d'euros en 2011, soit une **baisse de 30 % en trois ans**.



Source : Institut français

Les crédits dont l'Institut dispose pour subventionner directement le réseau ne constituent en 2015 que **23 %** de son budget¹. Toutefois, un certain nombre d'actions menées par l'Institut français bénéficient indirectement au réseau : si l'on intègre ces actions, c'est 73 % de son budget d'activités que l'Institut réoriente vers le financement des actions du réseau. Globalement, l'action de l'Institut auprès des postes à l'étranger est appréciée (76 % de satisfaction en 2013 au vu des résultats des enquêtes menées).

La contraction du budget d'intervention s'est traduite par la définition de priorités géographiques resserrées. Pour 2016, celles-ci devraient être : les pays émergents et néo-émergents ; les rives sud et est de la Méditerranée ; l'Afrique francophone et la Caraïbe ; les pays prescripteurs au sein des pays développés et de l'Union européenne.

Des priorités en termes de publics sont également définies - étudiants, jeunes professionnels, public scolaire, décideurs, ...- même si, ponctuellement, certains postes pourront bénéficier de moyens renforcés lors d'une saison française à l'étranger.

c) La recherche de sources de financement annexes

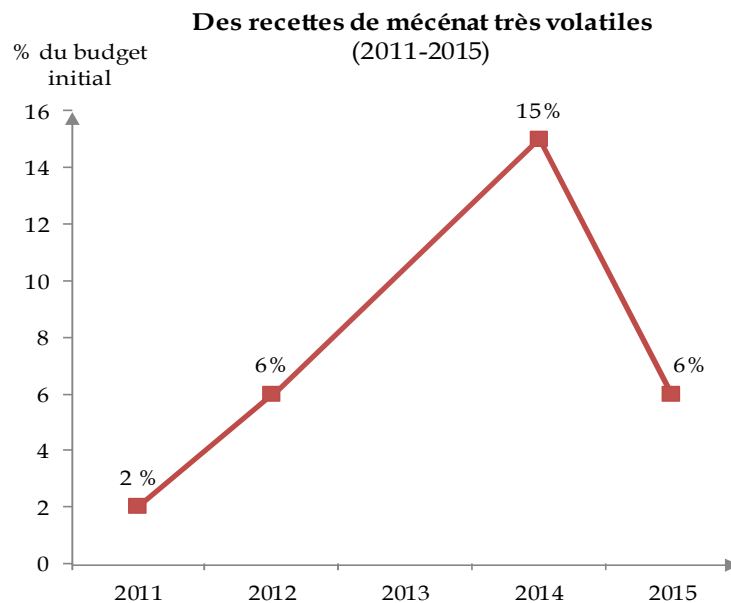
L'Institut français bénéficiant de l'autonomie financière, il a pu développer ses ressources propres (de 9 % en 2011 elles sont passées à 20 % en 2014) ainsi que des cofinancements.

En particulier, l'apparition d'un pilier culturel dans les politiques européennes depuis deux ans constitue une nouvelle opportunité de financements. C'est ainsi que l'Institut a remporté en 2015 un **appel d'offre européen** partenarial sur l'éducation à l'image doté de 250 000 euros.

L'Institut a également signé **27 accords avec des collectivités territoriales françaises** qui garantissent un cofinancement.

Enfin, **le mécénat** constitue une source complémentaire de financement mais essentiellement fléchée vers le financement des saisons culturelles et d'évènements ponctuels dont il est largement dépendant. Afin d'accompagner l'opérateur dans sa recherche de nouvelles sources de financement, le gouvernement a cependant décidé pour 2016 de renforcer de **2 ETP** les moyens humains pour le pôle mécénat et celui des saisons culturelles.

¹ Cette situation avait été dénoncée par la Cour des comptes dans un rapport daté de 2013 qui soulignait que seulement 14 % du budget d'activités de l'Institut français de 2012 avait été consacré à des subventions directes au réseau des établissements culturels publics à autonomie financière, alors que l'objectif était de 37,5 %.



Source : questionnaire parlementaire

Mais aujourd'hui l'Institut est pris en étau entre l'ambition de ses objectifs initiaux et la réduction des moyens qui lui sont alloués.

2. Un Institut en quête d'un « nouveau souffle »

Au terme d'une expérimentation menée entre 2010 et 2013, il a été décidé en octobre 2013 de ne pas rattacher le réseau des instituts français à l'opérateur Institut français afin de maintenir l'outil culturel aux mains des ambassadeurs. Une logique « géographique » a ainsi prévalu sur la logique « sectorielle ».

Les crédits prévus pour 2016 au profit de ce réseau des instituts français et centres de recherche placés auprès des ambassades s'établissent à 44,6 millions d'euros.

L'expérimentation 2010-2013

L'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 (introduit par voie d'amendement parlementaire) prévoyait l'expérimentation sur trois ans du rattachement du réseau de coopération et d'action culturelle du MAEDI à l'Institut français. Cette expérimentation a été menée dans douze postes. Elle s'est achevée le 31 décembre 2013 et le ministre des affaires étrangères a considéré que ses résultats n'étaient pas à la hauteur des effets escomptés.

Parmi les problèmes les plus significatifs il avait été relevé que le rattachement du réseau culturel à un établissement public conduirait à un éloignement du dispositif officiel de représentation de la France. L'expérimentation a également soulevé des interrogations sur le périmètre du rattachement, les services locaux ayant un périmètre d'action plus large (notamment sur le domaine de l'attractivité universitaire ou l'expertise technique) que celui de l'Institut français. L'hypothèse du rattachement présentait aussi un surcoût budgétaire de 52 millions d'euros pour la période 2014-2016.

Aujourd'hui, **l'Institut a un positionnement difficile** au sein du paysage : il est une « tête de réseau » qui doit travailler en collaboration avec les acteurs sur le terrain, publics (instituts français) et associatifs (Alliances françaises). Il doit privilégier la « maîtrise d'ouvrage », et déléguer la « maîtrise d'œuvre » au terrain. Le développement de la contractualisation par l'Institut (avec la signature d'une trentaine de conventions depuis quatre ans) est l'incarnation de cette politique de pilotage.

Ce retour-en-arrière à l'issue de l'expérimentation, les restrictions budgétaires drastiques, les changements à la tête de l'établissement, l'attente d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens depuis un an et demi, la grève qu'a connue l'Institut avant d'aboutir à la conclusion d'un accord d'entreprise en septembre 2015, ... ont malheureusement cassé l'élan de la création en 2010 et généré une certaine amertume parmi les personnels.

L'Institut reste de surcroît encore très marqué, dans son organisation interne, par les anciennes composantes qui ont été fusionnées en son sein en 2010. Son « **décloisonnement interne** » doit encore se poursuivre.

À peine 5 ans après sa création, l'Institut est déjà à la recherche d'un nouveau souffle, d'une nouvelle ambition, d'un positionnement plus clair et mieux établi.

Un nouveau contrat d'objectifs et de moyens est actuellement en cours de finalisation pour la période 2016-2018. Il devrait être adopté en janvier 2016, avant d'être soumis pour avis au Parlement puis définitivement adopté par le conseil d'administration. Il devrait voir les priorités stratégiques et géographiques de l'Institut se resserrer et l'obligation pour l'Institut de renforcer ses ressources extrabudgétaires se renforcer.

Le **développement du numérique** constitue un enjeu particulièrement important pour l'Institut qui s'en est emparé et a créé plusieurs plateformes thématiques : IFcinéma, Culturethèque, IFverso, IF mobile.

Le projet de réseau social des professeurs « de » et « en » français devrait être opérationnel en début d'année 2016. Il constitue un projet très prometteur et intéressant pour la mobilisation d'une communauté par laquelle passe aussi notre stratégie d'influence.

Quant au projet de l'Institut sur l'apprentissage du « Français en ligne », s'il ne peut être contesté dans son caractère incontournable pour notre diplomatie d'influence, il devra cependant être établi en coopération avec l'ensemble des acteurs de l'enseignement du français à l'étranger (Fondation Alliance française, CNED, CIEP, etc.).

Le Centre international d'études pédagogiques (CIEP)

« Créé en 1945, établissement public national depuis 1987, le CIEP est reconnu en France et à l'étranger pour ses compétences en matière d'expertise, de formation, d'évaluation et de gestion de projets internationaux. Opérateur public de référence du ministère chargé de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, principal partenaire opérateur du ministère des affaires étrangères et du développement international pour la langue française, il contribue à la réflexion dans le domaine de la coopération internationale en éducation et s'appuie, pour conduire ses actions, sur un réseau d'experts et de partenaires nationaux et internationaux, ainsi que sur le savoir-faire d'une équipe de 250 personnes. »

Source : www.ciep.fr

B. SOUPLESSE DU RÉSEAU DES ALLIANCES FRANÇAISES

L'association Alliance française avait été fondée en 1883.

En 2008¹, elle a été remplacée par une fondation privée reconnue d'utilité publique, la « **Fondation Alliance française** ». Propriétaire de la marque « Alliance française », elle habilite et autorise la création des « **Alliances françaises** » locales mais n'entretient avec celles-ci aucun autre lien de nature juridique.

Les Alliances françaises sont en effet des structures de droit local, dont le statut est le plus souvent associatif. Elles se concentrent souvent sur les cours de français mais exercent également dans certains cas des activités dans le domaine culturel et jouent alors le rôle d'opérateur culturel et linguistique pour l'ambassade. En dépit d'une image considérée à tort comme ancienne, elles constituent pourtant un réseau à la fois solide et souple qui, progressivement, sous l'énergique impulsion de la Fondation et grâce au développement des outils de communication numérique, se mue en une **véritable communauté de travail et de partage d'expériences**.

On compte aujourd'hui **plus de 800 Alliances françaises** dans le monde, présentes dans 137 pays. Presque la moitié d'entre elles (383) sont conventionnées avec l'ambassade de France du pays concerné et reçoivent donc du ministère un soutien financier. Ces conventions prévoient de leur confier l'action culturelle et/ou pédagogique.

Les moyens budgétaires consacrés au réseau de l'Alliance française se sont eux aussi contractés au cours des années. Pourtant, après une stabilisation en 2015, les crédits seront exceptionnellement en hausse en 2016 afin de financer 2 créations d'emplois réclamées par la Fondation. Celle-ci est en effet actuellement dotée de 10 postes alors qu'elle estime qu'il lui faudrait entre 15 et 20 collaborateurs pour assurer dignement ses missions sur tous les continents.

¹ Décret du 23 juillet 2007.

Dans le budget pour 2016, l'Alliance française disposera, pour elle-même et ses 39 délégations générales¹, **d'1,35 million d'euros**. Les 383 Alliances françaises locales conventionnées disposeront quant à elles de **5,67 millions d'euros**, soit un soutien financier moyen de presque 15 000 euros annuels par Alliance. À ces crédits de fonctionnement s'ajoutent 304 ETP mis à disposition, soit l'équivalent de 30 millions d'euros de masse salariale.

Le **taux d'autofinancement** moyen des Alliances françaises s'est établi en 2014 à **97 %** (hors postes financés par le MAEDI) grâce à 203 millions d'euros de recettes pour 211 millions d'euros de dépenses. Si l'on inclut les 30 millions d'euros de masse salariale (304 ETP mis à disposition), ce taux d'autofinancement demeure élevé, de l'ordre de 80 %. « L'effet de levier » des subventions publiques accordées à l'Alliance française est donc extrêmement élevé et s'est même amélioré au cours des dernières années (en 2012, le taux d'autofinancement n'était « que » de 83 %).

Outre les difficultés budgétaires propres à la Fondation qui entravent sa capacité à mener une politique proactive et rationalisée d'implantation de nouvelles Alliances françaises, le principal obstacle à la création d'Alliances réside dans la **pénurie de professeurs de français** susceptibles d'apporter leur contribution localement. Le plan « 100 000 professeurs de français pour l'Afrique » lancé par le gouvernement semble à cet égard encore insuffisant, avec une modeste dotation initiale d'1 million d'euros en provenance d'un Fonds de soutien prioritaire.

« 100 000 professeurs pour l'Afrique »

Le programme « 100 000 professeurs pour l'Afrique » a pour objectif d'améliorer la qualité de l'enseignement du français et en français sur un continent qui comptera en 2050 90 % des francophones. Lancé le 20 mars 2014 à l'occasion de la Journée internationale de la Francophonie, ce programme vise à assurer le renouvellement des enseignants africains - une population largement vieillissante - et à améliorer leur niveau de formation.

Opérateur du programme, l'Institut français a développé différents outils :

- une banque de ressources destinée aux enseignants, centrée sur les domaines du français professionnel (tourisme, diplomatie, grande distribution, vente...) d'ores et déjà en ligne : numéRIFOS ;

- une plateforme de formation à distance pour les professeurs de français professionnel (tourisme, affaires, diplomatie...) : IFos ;

- un réseau social pour les enseignants de français du monde entier : IFprofs.

Deuxième volet du programme, un « dialogue d'expertise » mené avec des départements universitaires de français et des centres de langue au sein des universités africaines. Réalisées à la demande des universités, destinées à améliorer la qualité de l'enseignement, les expertises portent principalement sur les curriculums et l'adéquation du diplôme au bassin d'emploi, et aussi sur la recherche et l'intégration du numérique.

Source : www.institutfrancais.com

¹ Les délégations générales ont un rôle de coordination régionale et d'appui aux associations locales.

Il serait utile, ici, de mutualiser notre action avec les pays francophones du Nord (Canada, Belgique, Suisse), la France supportant seule le projet de « 100 000 professeurs pour l'Afrique ». Une même mutualisation serait bénéfique à la diffusion, dans les pays en développement, de manuels scolaires et de logiciels, à l'image de ce qui est fait pour les médicaments génériques.

C. INDISPENSABLE SYNERGIE DES RÉSEAUX

Après une période marquée par des tensions fortes entre les deux réseaux, sur fond de rivalités et de concurrences, les relations entre l'Institut français et la Fondation Alliance française sont en cours d'apaisement. La fin de l'expérimentation du rattachement des instituts français à l'Institut français a en effet apaisé les craintes d'une partie des Alliances françaises.

1. Un travail en commun développé depuis 2012

Une convention de partenariat tripartite (Fondation Alliance française, Institut français et MAEDI) a été signée en juin 2012 et pose les bases d'une saine collaboration. Elle prévoit notamment un travail commun dans le secteur de la langue française, une offre commune de formation des personnels du réseau coordonnée par l'Institut français ainsi que l'ouverture de l'ensemble des programmes et plateformes numériques de l'Institut aux Alliances françaises. Cette convention devrait être renégociée prochainement, dès que le contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut sera adopté.

La présence croisée de représentants de chacun des opérateurs dans le conseil d'administration de l'autre est aussi de nature à faciliter la coordination des interventions.

Un travail fin de concertation doit être poursuivi afin de rationaliser la **carte des réseaux** et choisir, au cas par cas, l'acteur le plus adapté aux spécificités locales.

La complémentarité des actions des deux réseaux doit également être maintenue. Dans un contexte budgétaire marqué par la recherche exacerbée de financements extérieurs, il semble difficile que deux opérateurs se positionnent sur un même marché au risque d'engendrer d'inutiles et contreproductives tensions. C'est ainsi que sur les cours de langue, les Alliances françaises doivent être très clairement privilégiées, les instituts et l'Institut français n'intervenant qu'en complément dans certains cas. Ce **principe de non-concurrence avec les Alliances françaises** explique d'ailleurs la minoration des recettes issues des cours de langues de certains instituts (Amérique latine, Corée du Sud, Croatie, Portugal).

2. Des synergies qui doivent être amplifiées

Comme l'an dernier, votre rapporteur pour avis s'interroge sur la capacité de l'Institut français à exercer le véritable pilotage stratégique d'un réseau culturel fonctionnant sur deux piliers, l'un public et composé des instituts culturels ayant statut d'EAF, l'autre de droit privé local et constitué des Alliances françaises. Alors que la décision a été prise de ne pas lui rattacher le réseau des instituts culturels, l'Institut français voit donc sa position fragilisée auprès des Alliances françaises dont la très grande autonomie de programmation et la proximité variable avec les postes diplomatiques ne favorisent pas nécessairement la cohérence de l'action culturelle extérieure de la France dans certaines zones géographiques, en particulier là où le réseau des Alliances est dominant.

Votre rapporteur pour avis estime donc nécessaire que l'Institut français identifie une série de **délégués de l'Institut** pour chaque zone géographique d'intervention qui seront chargés d'organiser, au moins chaque semestre, une conférence des principaux représentants du réseau culturel dans la zone, incluant des directeurs d'instituts culturels et d'Alliances françaises. Cette conférence devrait être l'occasion pour les intervenants de l'action culturelle extérieure de s'entendre sur des priorités stratégiques coordonnées.

Dans son rapport d'information de 2004 (ayant notamment conduit, par la loi de 2010 précitée, à la création de l'Institut français, de Campus France et d'Expertise France), votre rapporteur pour avis avait formulé la **proposition d'un « pilotage unique »** par le ministre des affaires étrangères, entraînant la mise en place « urgente » d'un secrétariat d'État ou d'un ministre délégué. Cette nouvelle structure ministérielle ne s'ajouterait pas à d'autres : elle aurait le mérite de faire travailler ensemble, en synergie, nombre d'acteurs épars qui sont pourtant liés entre eux pour la réalisation d'objectifs nationaux en matière de politique culturelle, linguistique, éducative de la France à l'étranger.

III. L'ENSEIGNEMENT DU FRANÇAIS AUX ÉLÈVES À L'ÉTRANGER : PLUSIEURS RÉSEAUX DONT IL FAUT DÉVELOPPER LA COMPLÉMENTARITÉ

Trois réseaux complémentaires permettent aujourd'hui d'enseigner le français aux élèves à l'étranger :

- le réseau de l'enseignement français à l'étranger ;
- le réseau des écoles bilingues ;
- le programme FLAM (français langue maternelle).

À ces réseaux « physiques » s'ajoute également l'action du CNED.

Le Centre national d'enseignement à distance (CNED)

Le CNED est un établissement public national placé sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale. Il délivre l'enseignement homologué français par correspondance notamment au bénéfice d'élèves qui ne peuvent être accueillis dans un établissement de l'enseignement français à l'étranger. Par le biais de conventions de collaboration pédagogique signées avec des établissements, le CNED peut proposer une offre « hybride » avec cours à distance et soutien d'une équipe pédagogique. Environ 15 000 élèves sont inscrits chaque année auprès du CNED.

Ainsi, l'enseignement à distance voit s'ouvrir de nouveaux enjeux : éducatifs, pédagogiques, technologiques, économiques et sociaux.

Tous ces acteurs ne doivent pas être considérés comme concurrents les uns des autres mais bien comme complémentaires et permettant de répondre à un éventail large de besoins et de publics. Ils contribuent tous, à leur manière, à notre diplomatie d'influence dans le monde.

A. LE RÉSEAU DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

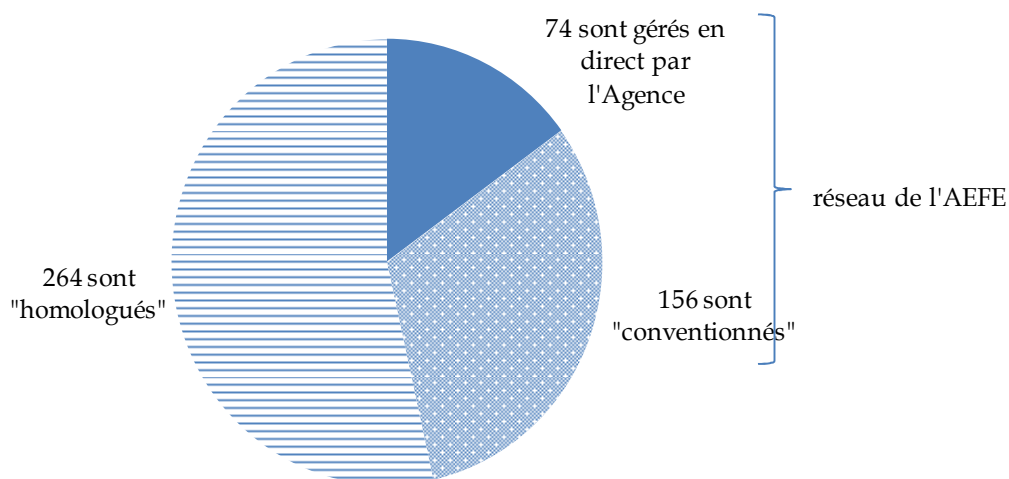
Ce réseau, unique au monde par son ampleur, remplit une double mission :

- une mission de service public de l'éducation au profit des deux millions de Français vivant à l'étranger ;
- mais aussi une mission d'influence de la France dans le monde, *via* l'accueil d'élèves étrangers au sein des établissements.

La forte attractivité des établissements d'enseignement français à l'étranger se confirme d'année en année et se traduit par une poursuite de l'augmentation de ses effectifs et un taux de réussite au baccalauréat de 96 % (dont 45 % de mentions bien et très bien). À la rentrée scolaire,

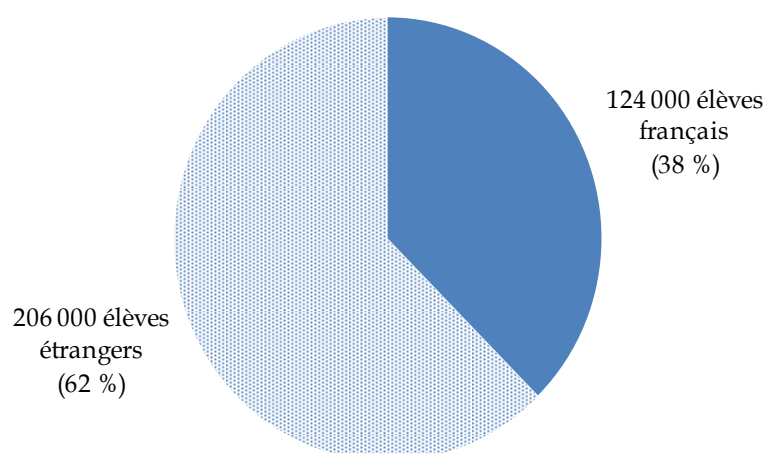
330 000 élèves étaient scolarisés (dont 124 000 français), dans 494 établissements homologués¹, dans 135 pays.

494 établissements d'enseignement français à l'étranger



Source : annexe au PLF 2016

Répartition des 330 000 élèves scolarisés dans les établissements d'enseignement français à l'étranger



Source : annexe au PLF 2016

¹ Qui peuvent être également gérés par d'autres associations telles que la Mission laïque française (MLF), l'Association franco-libanaise pour l'Éducation et la Culture ou l'Alliance israélite universelle.

Les orientations gouvernementales pour l'enseignement français à l'étranger

Un plan d'actions en faveur de l'enseignement français à l'étranger a été présenté en conseil des ministres le 28 août 2013. Il propose de développer le réseau homologué, « d'une façon équilibrée et encadrée, dans le respect de la contrainte budgétaire ». Il prévoit de développer notre offre d'enseignement (la progression des effectifs est de l'ordre de 2 % par an actuellement), notamment vers les zones de croissance des communautés françaises expatriées et vers les territoires jugés prioritaires par notre diplomatie, « sans charges supplémentaires pour le budget de l'État ». Ce plan d'actions a été concrétisé par une « feuille de route » gouvernementale adoptée en novembre 2014.

En conséquence, le gouvernement attend des établissements qu'ils améliorent progressivement leur taux d'autofinancement qui est actuellement de 60,3 % et qui devrait progressivement augmenter (61 % en 2016 et 61,7 % en 2017).

L'AEFE est un établissement public créé en 1990¹. Son premier contrat d'objectifs et de moyens (« 2016-2018 ») devrait prochainement voir le jour. En attendant, l'Agence voit ses missions encadrées par un « plan d'orientation stratégique 2014-2017 ».

Malgré une évolution toujours très positive des effectifs en direction des établissements de l'AEFE, la subvention pour charges de service public allouée à l'AEFE diminue de près de 4 % par rapport à 2015, pour s'établir dans le projet de budget pour 2016 à 394,41 millions d'euros. Le plafond d'emplois accordé à l'AEFE est stable à 6 253 ETP pour 2016.

L'AEFE reçoit par ailleurs 115,5 millions d'euros au titre de l'aide à la scolarité des élèves français du réseau². On notera à cet égard que la **commission des finances du Sénat**, réunie le jeudi 29 octobre 2015, a adopté un **amendement augmentant de 5 millions d'euros les aides à la scolarité des élèves français du réseau d'enseignement français à l'étranger** (programme 151). Cette hausse des bourses serait financée par 5 millions d'euros pris sur la subvention de l'État à Atout France (programme 185), qui devrait au demeurant voir ses ressources augmenter de cette même somme « en provenance de la recette de visas ».

Au titre de ses ressources propres, l'AEFE bénéficie aussi, depuis 2009, du produit d'une contribution de 6 % assise sur les droits de scolarité perçus par les établissements de son réseau pour financer en partie le transfert de la charge des pensions civiles de ses personnels détachés de l'éducation nationale. Cette charge, qui représentait 120 millions d'euros en 2009, devrait s'établir pour 2016 à près de 173 millions d'euros.

¹ Loi n° 90-588 du 6 juillet 1990.

² Cette subvention est inscrite au programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

Au-delà de la subvention accordée par l'AEFE aux établissements, ceux-ci sont financés par les droits de scolarité demandés aux familles¹. C'est donc dans cette direction que devront une fois de plus se tourner les établissements afin de compenser la diminution du soutien de l'État. Il semblerait également, d'après les informations recueillies par nos collègues de la commission des finances, que l'AEFE envisage de prélever une partie des fonds de roulement des établissements dont elle assure directement la gestion.

Malheureusement, ces modes de financement (hausse des droits de scolarité, prélèvement sur fonds de roulement) ne sauraient constituer des solutions pérennes à un désengagement continu de l'État. Une réflexion sur le mode de financement de l'AEFE doit être conduite. Le rapport commandé sur ce sujet en novembre 2013 par le ministre des affaires étrangères à notre collègue Claudine Lepage et un député, M. Philip Cordery, devrait y contribuer. Ce rapport² a été rendu en décembre 2014 et formule 50 recommandations.

Quelques-unes des 50 recommandations du rapport

Proposition n° 1 : Stabiliser le budget de l'enseignement français à l'étranger ;

Proposition n° 3 : Rationnaliser la carte du réseau en proposant des fusions d'établissements là où c'est nécessaire ;

Proposition n° 5 : Limiter à six mois les fonds de roulement des établissements en gestion directe ;

Proposition n° 7 : Poursuivre les économies au siège de l'AEFE sans nuire au travail efficace de ses agents (...);

Proposition n° 11 : Mutualiser certains équipements avec des institutions partenaires ;

Proposition n° 13 : Utiliser les réseaux de l'établissement afin d'organiser des levées de fonds ;

Proposition n° 19 : Impliquer les parents dans toutes les décisions budgétaires concernant l'immobilier et la hausse des frais de scolarité, y compris dans les établissements en gestion directe en rendant le vote sur le budget contraignant ;

Proposition n° 24 : Rechercher des partenariats financiers avec l'Union européenne et avec les États membres qui scolarisent des enfants nationaux dans le réseau français ;

Proposition n° 28 : Rechercher le financement des organisations internationales qui scolarisent les enfants de leurs personnels dans le réseau ;

Proposition n° 42 : Renforcer le programme FLAM par une augmentation substantielle du budget, la promotion du dispositif et un plan de formation des formateurs ;

Proposition n° 45 : Prendre en compte l'évolution de la communauté française pour les nouvelles implantations d'établissements ;

Proposition n° 46 : Déterminer les dotations de l'État (personnel, immobilier, de manière transparente, par zones et par établissements en fonction des priorités stratégiques de l'État.

¹ En moyenne (tous types d'établissement et tous continents), ces droits de scolarité se sont élevés en 2014-2015 à 4 486 euros mais peuvent atteindre voire dépasser 15 000 euros annuels.

² « Enseignement français à l'étranger – Recommandations visant à limiter l'augmentation des frais de scolarité », Rapport au ministre des affaires étrangères et du développement international et au secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, décembre 2014.

Le taux d'autofinancement des établissements du réseau AEFÉ s'est progressivement amélioré : il était de 55 % en 2010, il devrait être de 60 % en 2015.

B. LE LABELFRANCÉDUCATION ET LE RÉSEAU FLAM

Au-delà des seuls établissements homologués, un LabelFrancEducation a été créé en 2012 pour distinguer les établissements étrangers qui développent des sections bilingues francophones d'un très bon niveau. Les critères de labellisation ont été assouplis par le décret du 10 décembre 2014¹. 91 établissements ont ainsi déjà été labellisés, concernant 31 000 élèves en 2015 et probablement 37 500 en 2016².

Votre rapporteur pour avis³ est très favorable au développement de ce label, dans tous les pays où le besoin s'en fait sentir et où le système éducatif local est moteur. Ce réseau constitue un formidable outil d'influence. Il répond, au moindre coût, aux fortes attentes des familles à l'étranger qui sont de moins en moins des « expatriés d'entreprise » et dont les frais de scolarité ne sont pas (ou plus) pris en charge par les entreprises ou qui ne sont pas éligibles aux bourses sur critères sociaux.

Il encourage aussi le soutien au **réseau FLAM** qui repose bien trop souvent sur de bonnes volontés sans cadrage véritablement professionnel. Le programme FLAM a été créé en 2001 par le ministère des affaires étrangères. Il permet d'apporter un soutien à des initiatives extrascolaires visant à conserver et à favoriser la pratique de la langue française chez des enfants français et francophones scolarisés à l'étranger dans une autre langue, le plus souvent dans des écoles publiques locales.

¹ Enseignement en français d'une discipline non linguistique, présence d'un enseignant francophone titulaire d'un master (mais pas obligatoirement un enseignant détaché de l'éducation nationale), 20 % du volume d'enseignement en français.

² Cf. indicateur 1.1 du programme 185.

³ Pour mémoire, c'est à l'initiative de votre rapporteur pour avis que s'étaient tenues au Sénat en 2012 les Premières Rencontres internationales de l'enseignement bilingue francophone. Elles avaient réuni le ministère des affaires étrangères et du développement international, l'AEFE, le CIEP et l'Institut français.

IV. L'ATTRACTIVITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS : UNE BONNE PLACE DANS LA COMPÉTITION INTERNATIONALE À CONFORTER

Au-delà de l'apport économique immédiat lié à la présence de nouveaux consommateurs sur le territoire (cf. encadré ci-dessous), l'objectif principal d'une politique d'attractivité est d'abord de renforcer le rayonnement international du pays tant sur le plan économique (emploi qualifié, compétitivité, brevets, croissance) que culturel (diffusion de notre culture et de nos valeurs, promotion de la francophonie).

Sondage BVA pour Campus France sur le bilan économique de l'accueil des étudiants étrangers en France (novembre 2014)

Un bilan économique qui est globalement favorable à la France

Alors que le coût de ces étudiants étrangers pour le budget de l'État peut être évalué à 3 milliards d'euros environ, l'apport des étudiants à notre économie se monte à 4,65 milliards d'euros dont : 3 250 millions d'euros en consommation quotidienne de biens et services ; 563 millions d'euros en frais d'inscription et de scolarité ; 364 millions d'euros en dépenses de transport aérien auprès d'opérateurs français ; 466 millions d'euros de dépenses des proches qui rendent visite aux étudiants.

Une dépense importante pour chaque étudiant, qui demande des efforts financiers

La dépense mensuelle est évaluée à environ 920 euros par mois, dont le logement représente 40 % et les frais d'alimentation 26 % (y compris restaurants universitaires). Sur l'ensemble des séjours, la dépense totale est supérieure à 20 000 euros (sur la base d'un séjour moyen de 22 mois). Pour 82 % des étudiants, c'est une dépense jugée lourde et la moitié de ceux-ci indique qu'elle a entraîné des sacrifices financiers importants pour eux ou leur famille. Néanmoins, 70 % d'entre eux considèrent dès la fin du séjour que cet investissement financier a été rentable.

Source : www.bva.fr

L'accueil d'étudiants étrangers permet également d'offrir à ces derniers des formations qui n'existent pas dans leur pays d'origine et rejoint ici les objectifs de notre politique d'aide au développement.

A. UNE BONNE PLACE FRANÇAISE DANS LA COMPÉTITION INTERNATIONALE

1. Un enjeu majeur d'influence pour les prochaines années

L'évolution du nombre d'étudiants dans le monde (qui a doublé en quinze ans et qui doublera à nouveau d'ici 2020) constitue une formidable opportunité pour la France.

Les étudiants en mobilité internationale

On ne connaît pas précisément le nombre total des étudiants en mobilité internationale, c'est-à-dire des étudiants qui ont quitté leur pays d'origine pour se rendre dans un autre pays avec l'intention explicite d'y suivre une formation. La plupart des pays fournissent cette statistique, mais un certain nombre d'autres (dont la France) recensent uniquement une catégorie plus large, celle des étudiants étrangers présents dans leur enseignement supérieur : outre les étudiants en mobilité internationale, cette catégorie peut comprendre aussi des jeunes résidents de longue date, voire même des natifs de nationalité étrangère. Au niveau mondial, on ne peut donc totaliser que les étudiants étrangers. En 2011, leur nombre était de 4,3 millions. Ce nombre d'étudiants étrangers a été multiplié par cinq entre 1975 et 2011 et par deux sur les dix dernières années. Cependant, cette augmentation constante est comparable à celle du nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur au niveau mondial (entre 1980 et 1995, ce nombre a été multiplié par 1,6, celui des étudiants étrangers par 1,7). La mobilité internationale des étudiants accompagne donc le développement des effectifs dans l'enseignement supérieur.

Source : « Les étudiants étrangers : un enjeu de politique migratoire »,
Lettre du CEPPI n° 338 du 20 décembre 2013

Dans son rapport remis au Président de la République le 8 septembre 2015, le comité pour la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES)¹, présidé par Mme Sophie Béjean, a choisi le développement de « l'internationalisation de notre enseignement supérieur » comme deuxième axe stratégique dont une des déclinaisons vise à « investir pour attirer les talents étrangers ».

D'ici 2025, l'objectif proposé par le comité de la StraNES est de doubler la mobilité entrante :

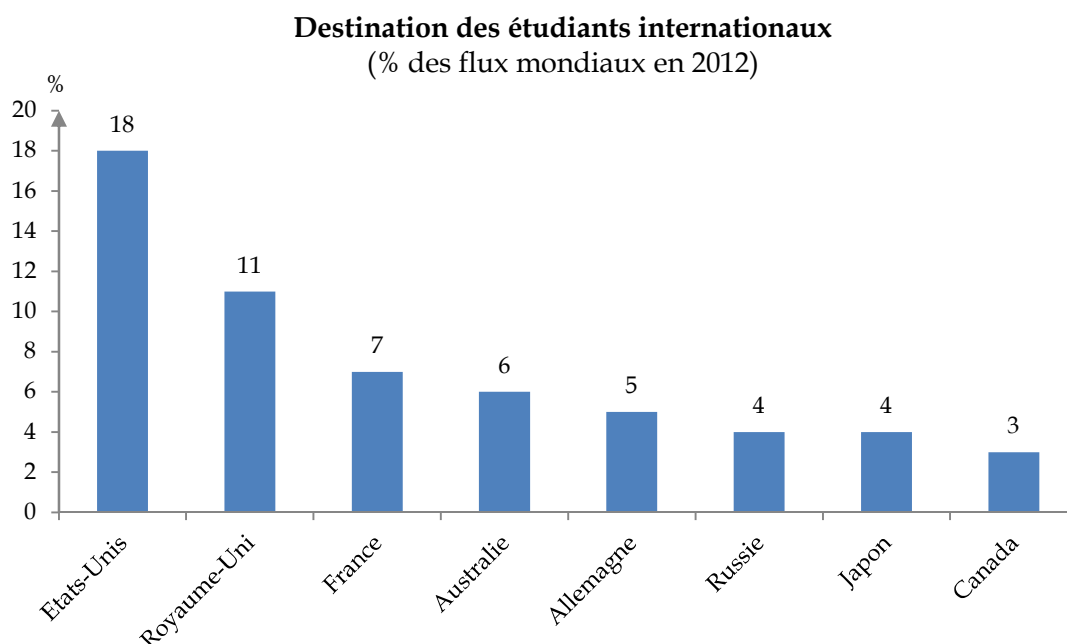
- en facilitant les obtentions de visas ;
- en n'augmentant pas les droits d'inscription ;
- en facilitant l'accès au logement depuis le pays d'origine ;
- en développant une « culture de la bienvenue ».

2. Une bonne position française

En termes d'attractivité universitaire², notre pays est relativement bien placé dans la compétition internationale puisqu'il était en 2012 **3^e au niveau mondial, et 1^{er} pays d'accueil non anglophone.**

¹ Inscrite dans la loi pour l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet 2013, la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) a pour ambition de définir les objectifs nationaux engageant l'avenir à l'horizon des dix prochaines années et de proposer les moyens de les atteindre.

² Voir également l'avis n° 2 (2015-2016) de notre collègue Guy-Dominique Kennel fait au nom de la commission de la culture, de la communication et de l'éducation du Sénat sur le projet de loi relatif au droit des étrangers en France.



Source : Rapport StraNES 2015 et Unesco

Ce sont ainsi en moyenne **60 000 nouveaux étudiants étrangers** qui sont accueillis chaque année dans notre pays. Au nombre de **298 900** à la rentrée 2014-2015, les étudiants étrangers représentent environ **12 % de l'ensemble de notre communauté étudiante** : 11 % des inscriptions en licence, 19 % en master et 41 % des thèses.

Pour mesurer l'efficacité de notre politique d'attractivité universitaire, l'indicateur 2.2 du programme 185 s'appuie sur le nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et en doctorat de l'enseignement supérieur français : ils devraient être 132 500 en 2015, 133 000 en 2016, 137 000 en 2017. 77 % des étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur français le sont dans une université.

B. DES OUTILS MULTIPLES D'ATTRACTIVITÉ UNIVERSITAIRE

1. Campus France

L'opérateur-pivot de notre politique d'attractivité universitaire est Campus France, créé par la même loi de 2010 qui avait donné naissance à l'Institut français.

Campus France

Créée par la loi du 27 juillet 2010, l'Agence Campus France est un nouvel établissement public (EPIC) chargé de la promotion de l'enseignement supérieur, de l'accueil et de la gestion de la mobilité internationale des étudiants, des chercheurs, des experts et des invités. Un décret du 30 décembre 2011 précise l'organisation et les modalités d'action de l'Agence.

Résultant de la fusion du GIP Campus France et de l'association Egide, l'établissement est placé sous la tutelle des ministères chargés des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche participent à l'orientation de la politique de l'Agence à travers le « Forum Campus France ».

Source : *www.campusfrance.org*

Campus France exerce aujourd'hui trois activités :

- la gestion des boursiers du gouvernement français ;
- la gestion des boursiers pour d'autres mandats (cette activité lui rapporte des ressources externes de l'ordre de 3,8 millions d'euros en 2014) ;
- la promotion de l'enseignement supérieur français à l'international.

On compte aujourd'hui 213 espaces et antennes Campus France dans 115 pays. Pour assurer ses missions, Campus France s'appuie notamment sur les établissements à autonomie financière implantés localement dont la compétence a été étendue depuis 2010 à l'attractivité.

Le budget pour 2016 prévoit, tous programmes confondus¹, **84,7 millions d'euros pour Campus France, en baisse de 17 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 (103,28 millions d'euros). Il n'y a cependant peut-être pas lieu de s'inquiéter de cette diminution : en 2014, seulement 67,26 millions d'euros avaient été consommés.

Si l'on considère cependant les seules subventions pour charges de service public (donc hors distribution des bourses qui ne font que transiter par Campus France), on observe une diminution régulière des moyens de fonctionnement de l'établissement et une très forte dépendance au volume de ses ressources extérieures.

Ressources de Campus France en 2014 et 2015

(en millions d'euros)

	Compte financier 2014	Budget initial 2015	PLF 2016
Subventions de l'Etat	5,82	5,59	5,57
Ressources propres et autres subventions	23,98	19,94	n.c.
Total	29,80	25,54	n.c.

Source : *annexe au PLF 2016*

¹ Outre du présent programme 185, Campus France bénéficie du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ainsi que du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

La subvention pour charges de service public prévue au présent programme¹ s'établira en 2016 à 3,8 millions d'euros, soit une **baisse de 4 %** par rapport à 2015. Pour 2017, une nouvelle baisse est prévue, de l'ordre de 2,6 %. Par ailleurs, le plafond d'emplois autorisé à Campus France devrait **baisser de 2 ETP** pour 2016, pour s'établir à 231 ETP.

Le contrat d'objectifs et de moyens de Campus France (2013-2015) arrive à échéance en cette fin d'année. Une évaluation devrait être conduite avant d'établir le prochain contrat. Si l'une des conclusions du rapport du comité de la StraNES relative au doublement du nombre d'étudiants étrangers accueillis dans l'enseignement supérieur devait être adoptée, il conviendra de s'interroger sur le dimensionnement adéquat (y compris en termes de moyens budgétaires) à donner à Campus France.

Jusqu'à une date récente, la France ne disposait d'aucun outil véritable, hormis les actions des ambassades et consulats, permettant de structurer et de faire vivre le « réseau des anciens » constitué de l'ensemble des étrangers diplômés de l'enseignement supérieur français. La création de « France Alumni » vise à combler ce handicap. 19 ambassades ont lancé ce réseau au 1^{er} semestre 2015 et près de 70 auront inauguré leur site local avant la fin de l'année 2015. Au 21 septembre 2015, 16 217 anciens étudiants étrangers de l'enseignement supérieur français étaient inscrits sur cette nouvelle plate-forme.

France Alumni

Chaque année, 100 000 étudiants internationaux sortent diplômés du système éducatif français. Après leurs études supérieures, France Alumni les informe, leur permet de rester en réseau et de valoriser leur séjour en France dans un cadre professionnel.

À l'initiative du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Campus France a imaginé France Alumni, une plateforme numérique multilingue performante pour fédérer, informer et aiguiller les étudiants internationaux passés par l'enseignement supérieur français.

France Alumni offre à tous les anciens étudiants internationaux un outil d'une grande fiabilité. Son annuaire interactif permet à chacun de s'affilier au réseau et de se mettre en contact avec d'autres alumni². Le site offre des espaces de discussion et des groupes thématiques qui permettent à chacun de rester au plus près de ses centres d'intérêts.

Pour procurer à tous la bonne information au moment adéquat, des ressources liées aux filières éducatives en France, des espaces réservés aux grandes entreprises françaises, des offres d'emploi et des newsletters thématiques sont mis à jour régulièrement.

Source : www.francealumni.fr

Parallèlement, la France s'est dotée d'un réseau semblable et dynamique pour l'enseignement secondaire : l'association des Anciens des lycées français du monde (ALFM), également présente sur les réseaux sociaux.

¹ À cette subvention de la mission « Action extérieure de l'État » s'ajoute une subvention issue de la mission « Recherche et Enseignement supérieur » (programme 150 – action n° 15).

² « Anglicisme-latinisme » désignant un ancien élève.

2. Les bourses du gouvernement français

L'attractivité de la France passe par une politique de distribution de bourses du gouvernement français (BGF) à des étudiants étrangers, dont Campus France¹ assure la mise en œuvre. En 2014, le nombre total de boursiers du gouvernement français était de 13 550 pour un coût total de 62,2 millions d'euros.

67,6 millions d'euros de transferts au titre de la distribution des bourses du gouvernement français à des étudiants étrangers sont prévus au budget mais ces sommes sont en diminution sensible par rapport à 2015 (71,6 millions d'euros), ce qui est dommage au regard de notre politique d'attractivité universitaire, alors même que le nombre d'étudiants en mobilité internationale ne cesse de progresser.

En 2016, l'effort devrait plus particulièrement porter sur les étudiants en provenance des pays émergents et notamment l'Inde, le Brésil ou la Chine. Des aides ponctuelles pourront en outre être dirigées vers des étudiants en provenance de zones géopolitiquement sensibles (comme la Syrie par exemple).

3. Les autres déterminants de l'attractivité universitaire de la France

Mais l'attractivité de la destination France à l'égard des étudiants étrangers ne repose pas sur les seules épaules de Campus France. De nombreux autres facteurs influent sur le choix de destination des étudiants intéressés par une mobilité internationale.

a) La qualité du système d'enseignement supérieur

L'étude du CEPPII de 2013 précitée montre que les étudiants étrangers, dans leur choix du pays d'accueil, sont sensibles à un certain nombre de facteurs comme le réseau disponible sur place, les salaires perçus par les qualifiés dans une perspective d'entrée dans le monde professionnel, et bien entendu la **qualité du système d'enseignement supérieur**². Ce qui souligne toute l'importance des classements du type de celui dit « de Shanghai ». Dans le classement paru en août 2015, la France (qui affiche 4 établissements dans les 100 premiers mondiaux) reste très largement distancée par le modèle anglo-saxon : les États-Unis (51 établissements) et le Royaume-Uni (9 établissements). Notre pays est à égalité sur ce critère avec l'Allemagne, l'Australie, le Canada, le Japon, les Pays-Bas et la Suisse mais si l'on considère les 500 premiers établissements, la France se classe 5^e, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Allemagne.

¹ Établissement public industriel et commercial, créé par le décret du 30 décembre 2011.

² « Les étudiants étrangers : un enjeu de politique migratoire », Lettre du CEPPII n° 338 du 20 décembre 2013.

Selon l'OCDE, 95 % des étudiants étrangers en France plébiscitent la qualité des formations dispensées par notre système d'enseignement supérieur. Ainsi, globalement, la France reste très demandée. Hélas pour les universités, ce sont les inscriptions sélectives hors université (grandes écoles notamment) qui augmentent principalement.

b) La lisibilité de l'offre de formation

La **lisibilité des diplômes** peut également être un facteur de choix. La réforme européenne dite « LMD » (licence/master/doctorat) a permis une avancée significative, de même que la refonte du cadre national des formations qui en 2014 a abouti à la diminution du nombre de domaines et de mentions en licence et en master et de suppression des « spécialités ».

c) La langue d'enseignement

La langue d'enseignement peut aussi être un critère de choix, notamment pour les étudiants non francophones ou dans certaines spécialités où l'enseignement et la recherche se font principalement en anglais.

L'ouverture permise par l'article 2 de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche¹ en faveur d'enseignements dispensés dans une langue autre que le français, au terme de débats parlementaires riches, est de nature à accroître notre attractivité universitaire.

Cette ouverture doit demeurer équilibrée, dans le cadre fixé par l'article L. 121-3 du code de l'éducation qui rappelle que « *la langue de l'enseignement, des examens et concours, ainsi que des thèses et mémoires dans les établissements publics et privés d'enseignement est le français* » tout en prévoyant des exceptions limitatives assorties d'obligations : « *Les étudiants étrangers bénéficiant de formations en langue étrangère suivent un enseignement de langue française lorsqu'ils ne justifient pas d'une connaissance suffisante de cette dernière. Leur niveau de maîtrise suffisante de la langue française est évalué par l'obtention du diplôme* ».

d) La qualité des procédures administratives

Enfin, la **simplicité des procédures** d'entrée et de maintien sur le territoire est également un critère, ou plutôt, la complexité notoire des procédures peut avoir un effet fortement repoussoir. Or les procédures françaises s'apparentent bien souvent à un « *parcours du combattant* ».

À cet égard, il faut se féliciter de la généralisation des « **guichets uniques** » installés dans les universités, qui permettent de regrouper en un seul lieu les services de la préfecture, de la caisse d'allocations familiales, des

¹ Article 2 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (article L.121-3 du code de l'éducation).

œuvres universitaires, des collectivités. Le Gouvernement prévoit de les mettre en place « *partout où le nombre d'étudiants étrangers le justifie* »¹.

Par ailleurs, la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a été récemment modifiée pour permettre à l'étudiant étranger de se voir délivrer son titre de séjour par la préfecture du département où se situe son établissement², quel que soit son lieu de résidence.

La création dans le projet de loi relatif au droit des étrangers en France d'un titre de séjour pluriannuel adapté à la durée du cycle d'étude en cours va également dans le bon sens : il ne sera désormais plus nécessaire à l'étudiant étranger de demander le renouvellement de son titre chaque année.

Le cas des étudiants étrangers, en pratique

Le droit au séjour des ressortissants étrangers pour y suivre des études repose sur une double condition : la preuve d'une préinscription ou inscription dans un établissement d'enseignement en France et la justification de moyens d'existence suffisants. La partie pédagogique n'est pas examinée par l'autorité administrative lors de la première admission au séjour car elle repose sur la sélection opérée par l'établissement d'enseignement en lien avec Campus France et les services consulaires français.

Dans le dispositif proposé, après une première année d'études en France effectuée sous couvert d'un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), un étudiant étranger obtiendra une carte d'une durée de 2, 3 ou 4 ans selon la formation suivie. De même, si l'inscription est en cours de cycle, la durée de la carte sera alors adaptée à la durée restant à courir avant l'obtention du diplôme.

Source : étude d'impact du projet de loi relatif au droit des étrangers en France

e) Le niveau des frais de scolarité

Les avis sur l'« effet prix » des études pour l'attractivité de l'enseignement supérieur français demeurent très partagés :

- certains considèrent que le très faible niveau des droits d'inscription applicable aux étrangers est l'un des facteurs de notre attractivité et qu'il convient de ne pas y toucher^{3 4} ;

- d'autres, en revanche, mettent en avant le « signal qualité » envoyé aux étudiants étrangers par des frais de scolarité relativement élevés (« ce qui est cher a de la valeur») et préconisent un relèvement de ces frais^{5 1 2}.

¹ Instruction du Gouvernement relative à l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers en date du 3 septembre 2015.

² À condition toutefois que l'établissement concerné ait signé une convention en ce sens avec l'État.

³ Rapport du comité StraNES, « Pour une société apprenante - propositions pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur », septembre 2015.

⁴ Rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires étrangères et de l'Inspection générale de l'administration sur « L'accueil des talents étrangers », avril 2013.

⁵ Rapport d'information du Sénat n° 446 (2005-2005) de Monique Cerisier-ben Guiga et Jacques Blanc « L'accueil des étudiants étrangers : L'université, un enjeu international pour la France : « la gratuité des études n'est pas forcément un atout dans le cadre de la concurrence internationale ».

En portant attention à chacun de ces critères, la France doit demeurer fidèle à sa tradition d'accueil des étudiants étrangers, mais en développant une **offre de très haute qualité, susceptible d'attirer les meilleurs étudiants mondiaux.**

*
* *
* *

En conclusion, malgré les réserves qu'il a émises sur l'érosion plus que préoccupante des crédits culturels sur la période 2009-2016, votre rapporteur pour avis a recommandé à votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » au sein de la mission « Action extérieure de l'État » sous réserve de l'adoption par le Sénat de l'amendement de la commission des finances, tendant à transférer cinq millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 185 (action 7), vers le programme 151 (action 2).

Réunie le 4 novembre 2015, votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2016 sous réserve de l'adoption par le Sénat de l'amendement précité de la commission des finances.

¹ *Rapport d'information du Sénat n° 547 (2012-2013) de Dominique Gillot et Philippe Adnot « Financement des universités : l'équité au service de tous » : Philippe Adnot y propose de « porter les droits de scolarité à la moyenne européenne, tout en renforçant le système des bourses » : « il serait envisageable de concentrer tout ou partie de cette hausse sur les étudiants étrangers non ressortissants de l'Union européenne ».*

² *« Les étudiants étrangers : un enjeu de politique migratoire », Lettre du CEPII n° 338 du 20 décembre 2013 : cette étude montre que des droits plus élevés sont souvent plus attractifs.*

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 4 NOVEMBRE 2015

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure de l'État. – La langue française est la sixième langue parlée dans le monde et la deuxième langue étrangère la plus enseignée après l'anglais. La France dispose aussi du troisième réseau diplomatique et consulaire dans le monde, derrière les États-Unis et la Chine et ce réseau est même le premier au regard de l'éventail des services offerts. Elle dispose également d'un réseau d'enseignement français à l'étranger unique au monde par son ampleur. Difficile d'imaginer plus beaux atouts pour mener une politique culturelle extérieure ambitieuse ! Alors même que notre population ne représente pas 1 % de la population mondiale ...

Et pourtant... Les moyens que nous sommes capables de consacrer à cette politique s'érodent d'année et année et, dans ces conditions, nos opérateurs sur le terrain ont de plus en plus de peine à porter une véritable diplomatie globale et ambitieuse d'influence et de rayonnement.

Et 2016 ne fera pas exception à la règle ! Les crédits du programme 185 relatif à notre diplomatie culturelle et d'influence seront, en 2016, en diminution de près de 4 % par rapport à 2015. Cette diminution va au-delà de la norme de réduction des dépenses publiques de 2 % prévue au budget triennal 2015-2017 car s'y est ajouté un effort supplémentaire sur les opérateurs du ministère demandé par la lettre de cadrage du Premier ministre.

Nos ambitions sont immenses et la question des moyens publics pour répondre à de telles ambitions, dans un contexte budgétaire durablement contraint, reste délicate à résoudre. Une chose est sûre : rien de grand ne se fera désormais sans le concours du privé, dans un périmètre d'action qui reste à déterminer.

En effet, la contrepartie de la réduction de l'implication de l'État dans le financement de ses opérateurs exerce une pression croissante sur les établissements concernés pour qu'ils fassent d'abord des économies (économies de gestion, développement des outils numériques) mais aussi pour qu'ils obtiennent des financements extérieurs.

Il serait cependant illusoire de penser que ces pistes pourront constituer à long terme un substitut viable à un financement minimal par l'État. Quel serait alors le « point d'étiage » d'une telle politique ? La politique de rayonnement culturel de notre pays est, encore aujourd'hui, une politique ambitieuse dont la soutenabilité à terme suppose un minimum de moyens budgétaires et humains et nous atteignons aujourd'hui le minimum.

Le réseau culturel français à l'étranger est très étoffé. Il est composé de 161 services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC) et 124 établissements à autonomie financière (essentiellement des « instituts français »). Il est complété dans son action « sur le terrain » par plus de 800 alliances françaises.

Notre réseau culturel à l'étranger est chapeauté par l'Institut français créé en 2010 pour en assurer le pilotage et être l'opérateur-pivot de l'action culturelle extérieure de la France. De ce point de vue, je rejoins très volontiers le ministre des affaires étrangères et du développement international qui plaide, chaque fois que cela est possible, pour l'instauration d'un opérateur unique.

Mais aujourd'hui l'Institut est pris en étau entre l'immense ambition de ses objectifs initiaux et la réduction des moyens qui lui sont alloués (-1,3 % pour 2016, -2,7 % pour 2017).

L'arrêt de l'expérimentation du rattachement du réseau à l'Institut, les restrictions budgétaires drastiques, les changements à la tête de l'établissement, l'attente d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens depuis un an et demi, la grève qu'a connue l'Institut, ... ont malheureusement cassé l'élan de la création en 2010 et généré une certaine amertume parmi les personnels.

À peine cinq ans après sa création, l'Institut français est déjà à la recherche d'un nouveau souffle, d'une nouvelle ambition, d'un positionnement plus clair et mieux établi.

Les moyens budgétaires consacrés au réseau des Alliances françaises se sont eux aussi contractés au cours des années. Pourtant, les crédits seront exceptionnellement abondés en 2016 afin de financer deux créations d'emplois réclamées par la Fondation.

Après une période marquée par des tensions fortes entre les deux réseaux, les relations entre l'Institut français et la Fondation Alliance française sont en cours d'apaisement et une meilleure coopération semble enfin se mettre en place autour d'objectifs partagés.

À l'heure où les moyens se font de plus en plus rares, cet objectif de coopération pourrait être entendu de façon encore plus extensive : une mutualisation de certaines de nos actions en faveur de l'apprentissage du français pourrait ainsi être engagée avec d'autres grands pays francophones du Nord (Canada, Belgique, Suisse).

Trois réseaux complémentaires permettent aujourd'hui d'enseigner le français aux élèves à l'étranger :

- le réseau de l'enseignement français à l'étranger (piloté par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger [AEFE] et auquel contribue également la Mission laïque française [MLF]) ;
- le réseau des écoles bilingues ;
- le programme FLAM (français langue maternelle).

À ces réseaux « physiques » s'ajoute également l'action du Centre national d'enseignement à distance (CNED).

Tous ces acteurs ne doivent pas être considérés comme concurrents mais complémentaires et permettant de répondre à un éventail large de besoins et de publics. Tous contribuent, à leur manière, à notre diplomatie d'influence dans le monde.

Malgré une évolution toujours très positive des effectifs en direction des établissements de l'AEFE, la subvention pour charges de service public qui lui est allouée diminuera en 2016 de près de 4 % par rapport à 2015.

Au-delà de la subvention accordée par l'AEFE aux établissements, ceux-ci sont financés par les droits de scolarité demandés aux familles. C'est donc, peut-être, dans cette direction que devront une fois de plus se tourner les établissements afin de compenser la diminution du soutien de l'État. Il semblerait également que l'AEFE envisage de prélever une partie des fonds de roulement des établissements dont elle assure directement la gestion.

Malheureusement, ces modes de financement (hausse des droits de scolarité, prélèvement sur fonds de roulement) ne sauraient constituer des solutions pérennes à un désengagement continu de l'État. Une réflexion sur le mode de financement de l'AEFE doit être conduite. À cet égard, le rapport remis par notre collègue Claudine Lepage en décembre dernier au ministre devrait y contribuer.

S'agissant des bourses accordées aux familles et qui relève du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », au cours de sa réunion de jeudi dernier, la commission des finances, a adopté un amendement augmentant de 5 millions d'euros les aides à la scolarité des élèves français du réseau d'enseignement français à l'étranger (programme 151) par le transfert de 5 millions d'euros en provenance de la subvention de l'État à Atout France (programme 185), qui devrait au demeurant voir ses ressources augmenter de cette même somme « en provenance de la recette de visas ». Je suis personnellement très favorable à cet amendement et vous proposerai de le soutenir.

Au-delà des seuls établissements homologués, permettez-moi de rappeler qu'un « LabelFrancEducation » a été créé en 2012 pour distinguer les établissements étrangers qui développent des sections bilingues

francophones d'un très bon niveau. Je suis personnellement très favorable au développement de ce label, dans tous les pays où le besoin s'en fait sentir et où le système éducatif local est moteur. Ce réseau constitue un formidable outil d'influence à moindre coût et permet aux familles expatriées dont les frais de scolarité ne sont pas ou plus pris en charge par les entreprises ou qui n'entrent pas dans le barème des bourses sur critères sociaux, de pouvoir bénéficier néanmoins d'un enseignement en français de très grande qualité.

J'encourage aussi le soutien au réseau FLAM, qui repose bien trop souvent sur de bonnes volontés sans cadrage véritablement professionnel. Le programme FLAM a été créé en 2001 par le ministère des affaires étrangères. Il permet d'apporter un soutien à des initiatives extrascolaires visant à conserver et à favoriser la pratique de la langue française chez des enfants français et francophones scolarisés à l'étranger dans une autre langue, le plus souvent dans des écoles publiques locales.

Je ne m'attarderai pas sur cette dimension qui avait été fort bien exposée il y a quelques semaines par notre collègue Guy-Dominique Kennel dans son avis sur le projet de loi relatif au droit des étrangers en France.

L'opérateur-pivot de notre politique d'attractivité universitaire est l'Agence française pour la promotion de l'enseignement supérieur, l'accueil et la mobilité internationale, Campus France, créé par la même loi de 2010 qui avait donné naissance à l'Institut français ainsi qu'à Expertise France.

Comme pour les autres opérateurs, la subvention pour charges de service public accordée à Campus France prévue au présent programme sera en 2016 en baisse de 4 % par rapport à 2015. Pour 2017, une nouvelle baisse est prévue, de l'ordre de 2,6 %. Par ailleurs, le plafond d'emplois autorisé à Campus France devrait baisser de 2 ETP pour 2016.

Si l'une des conclusions du rapport du comité de la StraNES relative au doublement du nombre d'étudiants étrangers accueillis dans l'enseignement supérieur dans les dix prochaines années devait être adoptée, il conviendra de s'interroger sur le dimensionnement adéquat (y compris en termes de moyens budgétaires) à donner à Campus France.

En conclusion, malgré les réserves que j'ai émises sur l'érosion plus que préoccupante des crédits culturels sur la période 2009-2016, je vous recommande de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », sous réserve de l'adoption par le Sénat de l'amendement adopté par la commission des finances qui transfère cinq millions d'euros, en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, du programme 185 (action 7) vers le programme 151 (action 2).

Mme Claudine Lepage. – Je partage un certain nombre des préoccupations du rapporteur, avec toutefois quelques nuances.

L'AEFE est un établissement qui s'inscrit dans une dynamique de croissance (+2 % d'augmentation de ses effectifs à la rentrée 2015). Des compensations à la baisse de la subvention de l'État seront trouvées (économies, prélèvement sur le fonds de roulement d'une vingtaine d'établissements en gestion directe) mais je serai particulièrement vigilante à ce que les frais de scolarité n'augmentent pas. Si la soutenabilité financière pour 2016 semble assurée, en revanche nous avons de vraies inquiétudes pour l'avenir de notre réseau et le modèle économique qui le sous-tend. C'est pourquoi j'envisage de déposer en séance publique un amendement d'appel rétablissant les crédits de l'AEFE à leur niveau de 2014.

Sur les aides à la scolarité, la réforme de 2013 a été plutôt bien accueillie et a permis de maîtriser nos dépenses (qui bénéficient à 20 % des élèves français). Le budget de 2016 prévoit une baisse de dix millions d'euros des crédits attribués à ces bourses afin de se caler sur les besoins réellement constatés. Néanmoins, je soutiens l'amendement de la commission des finances.

M. Claude Kern. – J'ai eu l'occasion d'observer de près, sur le terrain, le travail de l'Institut français, notamment en Hongrie et au Maroc...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – ... à l'occasion notamment de la mission de notre commission dans ce pays, en avril dernier.

M. Claude Kern. – Sur l'AEFE, je considère que nous devons mener une réflexion sur son fonctionnement et sa gestion.

Le groupe UDI-UC suivra l'avis de notre rapporteur.

M. Guy-Dominique Kennel. – Le 14 octobre dernier, j'avais interrogé le secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur sur l'attractivité universitaire de la France. Au regard de l'évolution négative de la subvention à Campus France (-4 % en 2016), dont je suis administrateur, je comprends aujourd'hui mieux pourquoi je n'ai pas obtenu de réponse.

D'une manière générale, je regrette le hiatus que nous observons entre les ambitions de notre politique de promotion de la France et la réduction continue des moyens qui lui sont alloués.

M. Bruno Retailleau. – Je soutiens la proposition de notre rapporteur pour trois raisons : parce qu'elle est justifiée sur le fond (abonder les crédits dédiés aux bourses scolaires), parce que le budget qui nous est proposé par le Gouvernement manque de sincérité et enfin parce qu'il ne me paraît pas opportun d'augmenter les moyens d'un opérateur, Atout France, dont les missions ne sont pas encore clairement définies.

Le groupe Les Républicains suivra donc l'avis de notre rapporteur.

Mme Corinne Bouchoux. – Certaines universités m'ont signalé des difficultés d'obtention de visas pour des doctorants étrangers qui souhaitaient rejoindre notre système d'enseignement supérieur.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis. - Le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, actuellement en cours de navette, devrait apporter des réponses à votre préoccupation. Je profite de cette occasion pour rappeler la qualité de notre enseignement supérieur à laquelle les classements internationaux ne rendent pas toujours suffisamment grâce.

Nous sommes tous d'accord pour reconnaître que la situation budgétaire de notre action culturelle extérieure est préoccupante : nous sommes à la limite d'une rupture. Notre réseau d'enseignement du français est d'une exceptionnelle qualité (96 % de réussite au baccalauréat dont 46 % de mentions Bien et Très Bien sur 330 000 élèves) mais il faut prendre garde à ne pas abîmer cet outil exceptionnel. Permettez-moi de vous rappeler que l'AEFE avait été créée en 1990 pour maîtriser l'inflation des frais de scolarité ; à l'époque, les familles contribuaient à hauteur de 40 % du budget de l'AEFE, aujourd'hui c'est presque à hauteur de 70 % avec des conséquences importantes sur l'équilibre de fonctionnement des conseils d'administration car « qui paye contrôle ». Il est urgent de mener une réflexion, avec l'AEFE mais aussi au-delà, pour trouver une solution de financement qui nous permette de maintenir ce projet éducatif de très haut niveau.

M. David Assouline. - Devons-nous voter sur le rapport de notre collègue ou sur la ligne budgétaire ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - C'est en séance que nous aurons à adopter - ou pas - les crédits de la mission. Nous nous prononçons aujourd'hui sur l'avis proposé par notre rapporteur.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2016, sous réserve de l'adoption par le Sénat de l'amendement de la commission des finances tendant à transférer cinq millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 185 (action 7), vers le programme 151 (action 2).

À l'unanimité, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2016 sous réserve de l'adoption par le Sénat de l'amendement précité de la commission des finances.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère des affaires étrangères du développement international

Mme Anne GRILLO, directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche et M. Pascal LEMAIRE, adjoint au chef de la mission des échanges culturelles et de l'audiovisuel extérieur, chef du pôle des partenariats et des politiques culturelles

Institut Français

Mme Anne TALLINEAU, directrice générale déléguée, et M. Nicolas GOMEZ, secrétaire général

Fondation Alliance française

MM. Jérôme CLÉMENT, président et Bertrand COMMELIN, secrétaire général