

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

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

Par Mme Monique CERISIER-ben GUIGA,

Sénatrice.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 1) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA REFORME DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE	7
A. AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CENTRALE : LA CRÉATION D'UNE DIRECTION GÉNÉRALE CHARGÉE DE LA MONDIALISATION, DU DÉVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS	7
B. LA RESTRUCTURATION DU RESEAU CULTUREL A L'ETRANGER	8
C. LA RATIONALISATION DES OPÉRATEURS	9
II. UNE FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS CONSACRÉS A L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE EN 2009	10
A. UNE DISPERSION DES CRÉDITS QUI NUIT À LA FOIS À LA COHÉRENCE DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE ET À LA LISIBILITÉ BUDGÉTAIRE	10
B. UNE DIMINUTION SENSIBLE DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS.....	11
a) Une forte baisse des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure.....	11
b) La réduction des effectifs se poursuit en 2009	12
C. LA VENTILATION PAR ACTIONS : LE POIDS DE L'AEFE AU SEIN DU PROGRAMME 185 S'ACCENTUE ENCORE	13
1. L'action n° 1 : animation du réseau	13
2. L'action n°2 : Langue et culture françaises, diversité linguistique et culturelle.....	16
3. L'action n°4 : renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	18
4. L'action n° 5 : Service public d'enseignement à l'étranger.....	19
III. LES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES POUR 2010 ET 2011 : L'ÉTAT AURA-T-IL ENCORE LES MOYENS DE MENER UNE ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE ?	20
A. UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 185 SUR LES TROIS PROCHAINES ANNÉES	20
B. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS	21
C. LA DIPLOMATIE CULTURELLE A LA CROISÉE DES CHEMINS.....	22
IV. LE BUDGET DES OPÉRATEURS SERA SOUMIS A DE FORTES CONTRAINTES DANS LES TROIS PROCHAINES ANNÉES	23
A. CULTURESFRANCE : UN OPÉRATEUR CENTRAL EN MATIÈRE DE COOPÉRATION CULTURELLE INTERNATIONALE QUI VOIT SES CRÉDITS LÉGÈREMENT DIMINUER	23
1. Le statut de CulturesFrance : la transformation prochaine en EPIC.....	23
2. Une légère diminution de la subvention à CulturesFrance.....	25
B. CAMPUSFRANCE : UNE GRANDE AMBITION MAIS DES MOYENS EN DIMINUTION ..	27
1. Le statut incertain de CampusFrance.....	27
2. Une forte baisse de la subvention à CampusFrance.....	28

3. La création d'un nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale issu du rapprochement entre CampusFrance, Egide et France coopération internationale (FCI).....	30
C. L'AVENIR EN SUSPENS DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE)	32
1. <i>Le réseau de l'AEFE victime de son succès</i>	32
a) Des statuts différents	32
b) Les entrées et sorties du réseau.....	33
c) L'AEFE a connu ces dernières années une forte augmentation du nombre d'inscriptions, ce qui témoigne de son attractivité.....	37
2. <i>Le financement de l'AEFE repose largement sur les droits de scolarité versés par les familles</i>	39
a) Les frais de scolarité	39
b) La subvention de l'Etat.....	40
3. <i>Les perspectives de financement de l'AEFE pour les prochaines années sont préoccupantes</i>	41
a) Le coût croissant de la prise en charge des cotisations patronale des personnels détachés pour une dotation en stagnation	41
b) Le coût exponentiel de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français	41
c) La politique immobilière de l'agence risque de servir de variable d'ajustement.....	45
d) L'annonce par l'AEFE d'une contribution de 6 % sur les droits de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés et de 2 % pour les établissements homologués	50
4. <i>Quelles perspectives pour l'AEFE ?</i>	51
 CONCLUSION	 53
 EXAMEN EN COMMISSION	 54
 ANNEXE I - PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	 57
 ANNEXE II – AUDITION DE M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009	 58
 ANNEXE III – AUDITION DE MME ANNE GAZEAU-SECRET, DIRECTEUR GENERAL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT (DGCID) DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009	 65
 ANNEXE IV : BILAN DE LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SCOLARITÉ DES ÉLÈVES FRANÇAIS	 68
 ANNEXE IV : SUBVENTIONS VERSÉES PAR L'ETAT AUX ÉTABLISSEMENTS CULTURELS EN 2008 AU TITRE DU PROGRAMME 185	 75
 AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	 78

Mesdames, Messieurs,

Dans sa lettre de mission adressée le 27 août 2007 au ministre des Affaires étrangères et européennes, le Président de la République soulignait en ces termes l'importance du réseau culturel français à l'étranger :

« Nous accordons la plus grande importance au développement de notre influence culturelle à l'étranger. Ce sont tout autant notre rôle dans le monde, l'avenir de nos industries culturelles, et la diversité culturelle qui en dépendent ».

Et, lors de la conférence des ambassadeurs, le 28 août dernier, le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, déclarait que *« la diplomatie publique d'influence constitue un élément central de notre politique étrangère ».*

Notre réseau culturel à l'étranger est, en effet, d'une richesse exceptionnelle. Il se compose de :

- 164 ambassades dotées d'un service de coopération et d'action culturelle (SCAC) ;
- 142 instituts et centres culturels français et 1085 Alliances françaises enseignant la langue française à quelque 500 000 étrangers ;
- 27 centres de recherche et 176 missions archéologiques ;
- plus de 240 000 élèves, dont plus de la moitié d'élèves étrangers, inscrits dans les 452 établissements homologués du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Rappelons que le financement de l'ensemble de l'action culturelle à l'étranger du ministère des affaires étrangères et européennes (hors AEFE) représente pour l'Etat un montant évalué à 136 millions d'euros, y compris les dépenses de personnel, soit un montant inférieur au coût annuel d'un établissement comme la Bibliothèque nationale de France.

En outre, notre réseau culturel à l'étranger a déjà fait l'objet d'une profonde réorganisation ces dernières années. Ainsi, environ un tiers des centres et instituts culturels situés en Europe ont été fermés entre 2000 et 2007, contre seulement 3 créations.

Pour autant, l'action culturelle extérieure fait à nouveau l'objet de réformes dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et à la lumière des conclusions du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France.

L'objectif affiché de cette nouvelle réforme est de passer d'une logique de rayonnement à une logique d'influence.

On peut toutefois s'interroger sur les objectifs véritables de cette réforme.

S'agit-il réellement de redéployer les moyens de notre action culturelle vers les pays émergents ou de poursuivre le mouvement actuel de fermeture de centres et instituts culturels et de réduction des personnels ? L'examen du projet de budget pour 2009 montre que l'Etat compte sur d'autres sources de financement que publiques pour l'action culturelle extérieure de la France.

Comme le note justement Hubert Védrine, dans son rapport sur la France et la mondialisation, remis au Président de la République en septembre 2007 :

*« Nous ne devons pas brader nos acquis dans les domaines diplomatiques, militaires, juridiques, culturels ou autres, sur l'autel de la « modernisation », mais au contraire les valoriser. C'est une chance extraordinaire pour nous de disposer de 158 ambassades et 17 représentations permanentes, de 97 consulats, (...) d'une présence militaire à l'étranger forte, d'une langue répandue, d'entreprises performantes, d'un des deux grands systèmes juridiques existants, (...). Certes, tout cela évolue et doit évoluer. (...) **En revanche, aucune évolution ne justifierait qu'elle liquide son réseau culturel, sauf à abandonner carrément le français à son sort, au désespoir des francophones.** »*

Dans une première partie, votre Rapporteur pour avis a estimé utile de rappeler les principales orientations de la réforme de l'action culturelle extérieure, conduite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et à la lumière des conclusions du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France.

La dotation prévue par le projet de loi de finances pour 2009 pour le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat », qui regroupe les crédits consacrés à la coopération culturelle avec les États membres de l'Union européenne et les autres grands pays industriels, ainsi que les financements destinés au service d'enseignement français à l'étranger, est présentée dans la deuxième partie du présent rapport. Cette dotation fait apparaître une forte diminution des financements destinés à l'action culturelle extérieure, de l'ordre de 13% en moyenne, pour l'année 2009.

Et, cette diminution des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure devrait se poursuivre et même s'accroître en 2010 et 2011, d'après le document de programmation triennale, présenté dans la troisième partie du rapport.

Enfin, la quatrième partie du rapport, consacrée aux opérateurs de l'action culturelle extérieure et à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, fait apparaître la situation financière délicate de ces opérateurs confrontés à la diminution des subventions de l'Etat dans les trois prochaines années.

I. LA REFORME DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE

Le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, a annoncé lors de la conférence des ambassadeurs, qui s'est tenue du 26 au 28 août dernier, le lancement d'une réforme globale du ministère des affaires étrangères et européennes.

Cette réforme est issue des recommandations du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, remis au Premier ministre le 11 juillet 2008 et des conclusions de la révision générale des politiques publiques (RGPP), arrêtées principalement lors des conseils de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 et du 11 juin 2008.

Votre rapporteur pour avis ne présentera ici que les seuls aspects de cette réforme qui concernent directement l'action culturelle extérieure.

L'objectif affiché de cette réforme en matière d'action culturelle extérieure est de passer **d'une logique de rayonnement à une logique d'influence**. Par souci de cohérence, votre commission a d'ailleurs souhaité par **un amendement** modifier l'intitulé du programme 185 **afin de remplacer l'expression « rayonnement culturel et scientifique »** par celle, plus neutre, d'**« action culturelle et scientifique extérieure »**.

A. AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CENTRALE : LA CRÉATION D'UNE DIRECTION GÉNÉRALE CHARGÉE DE LA MONDIALISATION, DU DÉVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS

Conformément aux recommandations de la revue générale des politiques publiques (RGPP), **la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) devrait être transformée en une nouvelle direction générale chargée de la mondialisation, du développement et des partenariats.**

Cette nouvelle direction générale, qui devrait être mise en place au début de l'année prochaine, sera issue du rapprochement de la DGCID et de la direction des affaires économiques du ministère des affaires étrangères et européennes.

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

Cette nouvelle direction générale serait chargée d'apporter des réponses aux défis soulevés par la mondialisation.

Elle devrait comprendre **quatre pôles** en son sein :

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

- une direction couvrant les politiques de mobilité et d'attractivité, la promotion de nos technologies, les échanges scientifiques et de recherche, la coopération universitaire, l'accueil des étudiants en France ;
- une direction responsable des biens publics mondiaux traitant de la réalisation des objectifs du millénaire des Nations Unies (réduction de la pauvreté et de la faim, promotion de l'égalité des sexes, lutte contre les pandémies, environnement durable, éducation primaire pour tous, etc.)
- un pôle compétent pour l'économie globale et les stratégies de développement chargé d'analyser les transformations profondes de l'économie mondiale, de traiter de la régulation de la mondialisation.

Un autre enjeu est de faire de cette nouvelle direction générale **un état-major, chargé de la stratégie et du pilotage des opérateurs**. Toutefois, **compte tenu de la diminution de ses effectifs de quelque 50 emplois sur trois ans (sur 484) et de la baisse des subventions de l'Etat aux opérateurs, on peut s'interroger sur sa capacité à exercer un réel pilotage sur les opérateurs**.

Par ailleurs, on peut se demander **quelle place occupera l'action culturelle extérieure au sein de cette nouvelle direction générale**. A cet égard, l'absence de désignation d'un nouveau directeur à la tête de la direction du Français depuis maintenant six mois n'incite guère à l'optimisme.

B. LA RESTRUCTURATION DU RESEAU CULTUREL A L'ETRANGER

Notre réseau culturel à l'étranger se compose de :

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

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

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

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur pour avis, une expérimentation devrait être conduite par la DGCID dans 13 postes pilotes : Abou Dhabi, Ankara, Bamako, Berlin, Dakar, Delhi, Hanoi, Kinshasa, Ljubljana, Mexico, Minsk, Pékin et San José de Costa Rica.

Par ailleurs, la restructuration du réseau devrait se poursuivre en 2009 avec la transformation de certains centres ou instituts culturels en antennes, voire la fermeture de plusieurs d'entre eux.

Ainsi, la fermeture d'une trentaine d'établissements (15 au titre du programme 185 et 15 au titre du programme 209) est évoquée en Europe (comme Vienne ou Stockholm), en Afrique (comme Saint-Louis au Sénégal) ou en Amérique du Sud (Santiago). Au titre du programme 185, 3 millions d'euros sont prévus pour financer les licenciements liés à la fermeture de ces établissements. A titre d'exemple, la fermeture de l'Institut français de Bilbao avait coûté 900 000 euros en 2007.

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

C. LA RATIONALISATION DES OPÉRATEURS

L'action culturelle extérieure s'appuie actuellement sur **six opérateurs** :

- CulturesFrance : opérateur commun au ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère de la Culture et de la communication, issu de la fusion entre l'AFAA (Association française d'action artistique) et l'ADPF (Association pour la diffusion de la pensée française), et qui est chargé de la promotion des échanges artistiques internationaux et de la coopération culturelle internationale ;

- l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) ;

- le GIP FCI (Groupement d'intérêt Public France Coopération internationale) ;

- CampusFrance (Agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques) ;

- EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) ;

- et l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger).

Ces six opérateurs devraient être regroupés au sein de **trois entités : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, CulturesFrance et un nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale.**

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a, en effet, décidé, le 4 avril 2008, la création d'un nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale. Ce nouvel opérateur, issu du rapprochement entre CampusFrance, Egide et FCI, serait chargé à la fois de la mobilité internationale, des fonctions de promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger, ainsi que de la valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur français. **Or, on peut se demander s'il est véritablement pertinent de regrouper au sein d'un même opérateur des métiers aussi différents que l'accueil des étudiants étrangers et l'envoi d'experts français à l'étranger.**

II. UNE FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS CONSACRÉS A L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE EN 2009

A. UNE DISPERSION DES CRÉDITS QUI NUIT À LA FOIS À LA COHÉRENCE DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE ET À LA LISIBILITÉ BUDGÉTAIRE

Comme les années précédentes, le programme 185 « rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'État » ne regroupe pas l'ensemble des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure.

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

Pour avoir une vue globale des financements consacrés à l'action culturelle extérieure, il faut également tenir compte des crédits consacrés à l'audiovisuel extérieur, qui figurent dans le programme « Audiovisuel extérieur de la France » de la mission « Médias », qui relève désormais entièrement des services du Premier ministre, et des crédits consacrés à la coopération culturelle dans les pays en voie de développement et les pays émergents, qui relèvent du programme 209 de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

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

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

En outre, il faut noter que la liste des pays développés sur laquelle se calquent les programmes 185 et 209 évolue d'une année sur l'autre, selon des critères qui échappent au gouvernement et au parlement français, puisqu'elle est définie par l'OCDE.

PAYS DÉVELOPPÉS AU SENS DE L'OCDE

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

B. UNE DIMINUTION SENSIBLE DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS

a) Une forte baisse des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure

Le programme 185 connaît en apparence une forte augmentation de ses crédits en 2009. En effet, ses crédits passent de 486 millions d'euros en 2008 à 594,5 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2009, soit une hausse de 28,8 %.

Toutefois, cette hausse s'explique par un transfert de charge à hauteur de 120 millions d'euros à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour la prise en charge des pensions civiles des personnels détachés, dont elle était exonérée jusqu'à présent et dont le coût est d'ailleurs évalué à 125 millions d'euros pour 2009.

En réalité, l'enveloppe des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure au titre du programme 185 (hors AEFE et hors dépenses de personnel) connaît une forte baisse, de l'ordre de 13 % en moyenne, pour s'établir à 92 millions d'euros en 2009.

Compte tenu de l'augmentation des coûts de fonctionnement, cette baisse devrait toucher principalement les dépenses d'intervention.

Ainsi, comme l'a indiqué la directrice générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des affaires étrangères et européennes, Mme Anne Gazeau-Secret, lors de son audition devant la commission des Affaires étrangères et de la Défense, le 12 novembre dernier, **la diminution de l'enveloppe des crédits destinée aux services de coopération et d'action culturelle des postes diplomatiques devrait être de 15% en moyenne en 2009, et même atteindre 20% voire plus dans certains pays. Il s'agirait là de la plus forte baisse enregistrée ces dernières années.**

Comparaison par action des crédits du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » entre 2008 et 2009

Actions	LFI 2008	PLF 2009	Evolution 2009/2008
Animation du réseau	71 937	66 085	- 8,1 %
Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	70 707	60 617	- 14,3 %
Echanges scientifiques, techniques et universitaires	55 462	52 857	- 4,7 %
Service public d'enseignement à l'étranger	287 875	415 000	44,20%
<i>hors prise en charge de cotisations patronales par l'AEFE</i>	287 875	395 000	37,2 %
Total	485 979	594 558	22,3 %
Total hors prise en charge de cotisations patronales par l'AEFE	485 979	474 558	- 2,3 %

Source : PAP 2009 du programme Rayonnement culturel et scientifique

b) La réduction des effectifs se poursuit en 2009

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

Rappelons que le programme 185 avait déjà connu une réduction de 60 emplois en 2008.

Au total, le plafond d'emplois devrait passer à 1235 ETPT (emplois équivalents temps plein travaillé) en 2009, contre 1280 en 2008.

Evolution entre 2008 et 2009 du plafond des emplois autorisés en loi de finances pour le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique »

	Titulaires + CDI en administration centrale	Titulaires + CDI à l'étranger	CDD + volontaires internationaux	Recrutés locaux	Total
LFI 2008	151	95	794	240	1 280
PLF 2009	132	92	774	237	1 235
Variation	- 19	- 3	- 20	- 3	- 45

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

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

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

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

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

Cette action regroupe les activités transversales qui participent à la mise en oeuvre de la coopération et de l'action culturelles françaises dans les pays développés au sens de l'OCDE. Elle est le support d'une partie des crédits de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), pour la part affectée au présent programme et non au programme 209, de ceux du service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation et de ceux des services de coopération et d'action culturelle (SCAC).

Le financement consacré à l'animation du réseau devrait être de 66 millions d'euros en 2009 contre 72 en 2008.

Ces 66 millions d'euros se répartissent entre 36,4 millions d'euros de dépenses de personnel (personnel affecté en administration centrale ou à l'étranger), 22,4 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 7,2 millions d'euros de subventions pour charges de service public.

Cette action recouvre les crédits de fonctionnement des 49 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) financés par le programme 185, qui représentent 2,4 millions d'euros pour 2009.

Cette action recouvre également la dotation de fonctionnement aux établissements culturels et de recherche à autonomie financière (EAF) du programme (59 centres et instituts culturels) et aux Centres d'Etudes en France (CEF), qui recouvre une enveloppe de 18,6 millions d'euros pour 2009, soit un montant équivalent à celui de 2008. Cette dotation est destinée à donner aux centres et instituts culturels les moyens de fonctionner, malgré les hausses des coûts des loyers, en particulier dans les nouveaux États membres de l'Union européenne.

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

Le réseau des établissements culturels français à l'étranger

Il compte **149 centres et instituts culturels** (établissements dotés de l'autonomie financière – EAF - mais dépendant directement du ministère des Affaires étrangères et européennes) et **1.085 alliances françaises**, réparties dans 134 pays, qui sont des associations de droit local reconnues par l'Alliance française de Paris. L'Alliance française de Paris, qui est une association relevant de la loi de 1901, reconnue d'utilité publique, est à la fois une école de langue française et une « tête de réseau » pour les Alliances françaises dans le monde. Si elle peut autoriser leur création et leur « labellisation », elle ne dispose cependant pas d'autres liens juridiques avec ces associations, qui restent autonomes.

En 2007, les centres et instituts culturels ont bénéficié de **65 millions d'euros de subventions, ainsi que 174 agents expatriés et 78 volontaires internationaux**, pour un coût de **37,5 millions d'euros**. En 2008, au titre du programme 185, les 61 centres et instituts culturels éligibles ont bénéficié de 22 millions d'euros de subventions, ainsi que de 178 agents expatriés et 74 volontaires internationaux, pour un coût de 16 millions d'euros. **Les centres culturels s'autofinancent à près de 54%.**

Ce « réseau culturel » permet d'assurer des missions différentes, mais également importantes, selon les zones géographiques :

En Afrique Subsaharienne, au Maghreb, et plus largement dans la Zone de Solidarité Prioritaire, les centres culturels sont des instruments essentiels de notre coopération : lieux de formation et de diffusion des artistes locaux et régionaux, mais aussi espaces de découverte de la culture française contemporaine pour le public local, les centres sont souvent le principal équipement culturel des villes où ils sont implantés. Ils servent de support aux politiques mises en œuvre sur FSP (pour la formation en français, la lecture publique, le développement culturel).

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

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

La carte de ce réseau, héritée de l'histoire, n'est pas figée : elle doit évoluer en fonction des circonstances historiques et de nos priorités stratégiques. Ainsi, au cours des dix dernières années, **des réseaux d'Alliances françaises ont été créés de toutes pièces en Russie (9) et en Chine (8).** Nos centres culturels en **Algérie**, qui avaient été fermés pour des raisons de sécurité en 1997, ont rouvert à **Alger, Oran, Constantine, Annaba et Tlemcen**. Enfin, **des établissements culturels d'un type nouveau**, consistant à installer dans le même bâtiment un centre ou une alliance française et un Goethe Institut, ont été créés à Santa Cruz, Palerme, Luxembourg, Ramallah, Glasgow, Lahore, Niteroi, Harare... et de nouveaux projets existent notamment à Moscou.

Parallèlement, **le nombre de nos implantations en Europe occidentale est passé de 52 à 33 entre 1999 et 2005** : 14 centres culturels sur 24 ont été fermés en Allemagne, deux en Autriche, un en Belgique, en Italie, au Portugal, deux en Espagne. Presque toujours, il a cependant été possible d'éviter une fermeture « sèche », politiquement coûteuse, en suscitant la création d'une alliance française, d'un centre franco-national, ou d'un consulat d'influence.

Partout, cette évolution de la carte des établissements culturels s'est accompagnée d'une **modernisation de leurs missions** : qu'il s'agisse de la **professionnalisation des écoles de langue**, en partenariat avec l'OIF, de la **transformation des bibliothèques en centres de ressources**, de l'accent mis sur le **débat d'idées**, sur la **culture scientifique**, ou sur la valorisation de la **dimension européenne et francophone** de notre action.

Tout en préservant la spécificité de l'Alliance française, la répartition des moyens qui sont alloués à ses comités vise à renforcer la complémentarité de leur action et de celle des établissements culturels et de recherche à autonomie financière

Le ministère des Affaires étrangères et l'Alliance Française de Paris sont liés par un contrat d'objectifs et de moyens, conclu en 2008 pour une durée de trois ans. Cette convention encadre l'attribution de l'aide du ministère aux Alliances françaises selon les modalités suivantes :

- les subventions allouées aux Alliances françaises font l'objet de conventions pluriannuelles de partenariat entre le ministère et les comités d'Alliance française ; ces conventions sont négociées au nom du ministère par les postes et signées par les ambassadeurs ; chaque année, un avenant précise les actions menées par les Alliances françaises et le montant des crédits qui leur sont accordés ;

- les subventions destinées aux délégations générales de l'Alliance française de Paris font l'objet d'une inscription dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens ; elles sont versées par l'intermédiaire de la Fondation Alliance française de Paris.

Les crédits attribués aux Alliances françaises tiennent compte des conditions locales, du dynamisme de chaque établissement ou réseau, des missions qui leur sont confiées (par exemple coopération linguistique, pilotage d'événements artistiques, festivals, etc.), **du degré d'implication de leurs comités dans la politique culturelle du poste, des besoins en moyens de fonctionnement.**

Au total, en 2008, les Alliances françaises ont bénéficié de subventions au titre du programme 185 à hauteur de **1,8 millions d'euros et de 81 agents expatriés** pour un coût de **6,5 millions d'euros**. Il convient de rappeler, à cet égard, que les alliances françaises, en tant qu'associations de droit local, ne peuvent percevoir de subvention de fonctionnement, mais uniquement des crédits d'intervention. **Le taux d'autofinancement moyen des alliances françaises est de 75 %, étant donné que de nombreuses alliances françaises ont pour principale activité l'enseignement du français.**

Le coût total du réseau culturel français à l'étranger s'élève en 2007 à **145 millions d'euros**. Ces établissements touchent un public de **640 000 étudiants de français**, accordent **8 millions de prêts** dans leurs médiathèques, ou encore permettent l'organisation de plus de **50 000 manifestations culturelles**.

Enfin, une enveloppe de 8,7 millions d'euros est prévue au titre des subventions aux opérateurs.

La subvention destinée à CulturesFrance au titre du programme 185 passe de 8,7 millions d'euros en 2008 à 6,8 millions d'euros en 2009, soit une diminution de 20%. Toutefois, cette baisse de la subvention au titre du programme 185 devrait être compensée par une augmentation équivalente de la dotation à CulturesFrance au titre du programme 209 « solidarité avec les pays en voie de développement » de la mission interministérielle « Aide publique au développement.

Il est d'ailleurs indiqué dans le PAP « Action extérieure de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2009 que : *« En 2009, le ministère des Affaires étrangères et européennes donnera instruction à CulturesFrance de reporter une partie de ses actions relevant du programme 185 (pays où il est possible de développer directement des partenariats avec des institutions ou des opérateurs locaux) vers les pays relevant du programme 209 ».*

En revanche, la subvention destinée à CampusFrance passe de 500 000 euros en 2008 à 400 000 euros en 2009, soit une baisse de 21%, qui, à la différence de CulturesFrance n'est pas compensée par l'Etat.

Au moment où il est question de renforcer le champ d'action de CampusFrance afin d'en faire l'opérateur central chargé de la mobilité internationale, n'est-il pas paradoxal de réduire les moyens mis à sa disposition ?

Les crédits de l'action n° 1 représentent **11,1 %** du montant total des crédits du programme 185.

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

Visant à promouvoir la langue et la culture française, elle est gérée par la direction de l'action culturelle et du français et celle de l'audiovisuel extérieur. La promotion de la langue française dans les pays développés, en Europe, en Russie, en Amérique du Nord et en Asie-Océanie (Japon, Corée, Australie) se situe dans un contexte très concurrentiel caractérisée par l'expansion de l'offre linguistique.

La dotation en faveur de la promotion de la langue et de la culture française dans les pays développés devrait être de 60 millions d'euros en 2009 contre 70 millions d'euros en 2008.

Alors que les dépenses de personnels devraient rester stables, avec une enveloppe de 37,5 millions d'euros en 2009, **ce sont essentiellement les dépenses d'intervention qui devraient connaître une forte baisse, puisqu'elles passent de 33 à 23 millions d'euros entre 2008 et 2009.**

Ainsi, les moyens consacrés à la promotion de notre langue et de la culture française devraient être fortement réduits.

Au moment où la francophonie est érigée en priorité de notre diplomatie par le Président de la République, votre Rapporteur pour avis regrette cette forte diminution des crédits consacrés à la promotion de la langue française et de notre culture.

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

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

Ainsi, la dotation aux Alliances françaises, qui était de 6,1 millions d'euros en 2008, devrait être réduite de moitié en 2009, avec un montant de 3 millions d'euros.

Il est indiqué dans le PAP « Action extérieure de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2009 que cette baisse s'explique par « la forte capacité d'autofinancement (en moyenne 75 %) » des Alliances françaises.

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

Les subventions pour opérations versées aux 57 établissements culturels (centres ou instituts culturels) relevant du programme 185 devraient également être réduites de moitié en 2009, puisqu'elles représenteront 3,25 millions d'euros en 2009, contre 6,5 millions d'euros en 2008.

Il est indiqué dans le PAP « Action extérieure de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2009 que : « *Les missions de ces établissements ont été recentrées, dans le cadre d'une stratégie d'influence, vers l'apprentissage du français de spécialité, la promotion des études en France, le débat d'idées, la promotion des industries culturelles et de la création contemporaine, presque toujours hors les murs, en partenariat avec les institutions locales. En application des décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, le réseau des établissements culturels sera modernisé, notamment par fusion avec les services culturels et de coopération. Enfin des efforts seront consacrés à l'amélioration de leur taux d'autofinancement* ».

Enfin, on ne peut que rendre hommage à l'inventivité, sinon à l'ironie, des rédacteurs du PAP « Action extérieure de l'Etat », qui justifient ainsi la suppression en 2009 de toute subvention versée par l'administration centrale :

« Pour 2009, dans le cadre du processus d'amélioration de la cohérence de la dépense, les subventions servies aux bénéficiaires des subventions de l'administration centrale dépendront de leurs propres efforts en matière d'amélioration de l'efficacité de leur action au regard des priorités servies ».

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

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

Cette action regroupe les activités menées par le ministère des affaires étrangères et européennes dans les domaines scientifiques, techniques et universitaires, dans les pays développés au sens de l'OCDE. Elle vise à renforcer l'attractivité de la France auprès des étudiants et des chercheurs étrangers, dans le contexte très concurrentiel de l'enseignement supérieur. Elle contribue à la valorisation de la science française et à affirmer son image hors de nos frontières.

L'action est gérée par la direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche, celle de la coopération technique et la mission pour la coopération non gouvernementale.

Cette action bénéficiera de 52,9 millions d'euros en 2009 contre 55,5 millions d'euros en 2008.

Ces 52,8 millions d'euros se répartissent en près de 14 millions d'euros de dépenses de personnel et 38 millions d'euros de dépenses d'intervention.

Les bourses destinées aux élèves étrangers venus étudier en France représentent un montant de 17,5 millions d'euros en 2009, soit une reconduction de la dotation de 2008.

Cela représente environ 13 600 bénéficiaires et un coût moyen de 1 284 euros par bourse, c'est-à-dire que les stages courts sont plus nombreux que les vraies bourses d'enseignement supérieur.

Rappelons que le programme EIFFEL - Master, destiné aux futurs cadres économiques et administratifs des grands pays émergents a bénéficié à 3 360 étudiants depuis son lancement en 1999 et à près de 400 en 2008, dont plus de la moitié dans les écoles d'ingénieurs. Ce programme a été complété en 2005 par le programme EIFFEL - Doctorat, qui offre environ 80 bourses aux meilleurs des étudiants préparant une thèse de doctorat. Ces deux programmes ont été fusionnés en 2008 en un programme unique comportant deux volets. Par ailleurs, le programme Major, qui finance, jusqu'à Bac+5 les études des meilleurs élèves étrangers issus des lycées français à l'étranger, comprend plus de 800 bénéficiaires.

Votre rapporteur pour avis se félicite du maintien de la dotation pour les bourses destinées aux étudiants étrangers, même s'il considère que cette dotation reste insuffisante au regard des enjeux et inférieure aux montants des années 2003 à 2007.

En revanche, il constate que les subventions d'intervention destinées aux établissements de recherche relevant du programme 185 enregistrent une forte baisse, puisqu'elles s'élèvent à 613 000 euros pour 2009, contre 1,2 million d'euros en 2008, soit une diminution de moitié.

De même, l'enveloppe destinée aux échanges d'expertise passe de 4,4 millions d'euros en 2008 à 2,4 millions d'euros en 2009, et celle destinée aux

échanges scientifiques diminue de 4,6 millions d'euros en 2008 à 3,7 millions d'euros en 2009.

Enfin, la subvention destinée aux organisations non gouvernementales passe de 1,3 millions d'euros en 2008 à 840 000 euros en 2009. Comme il est mentionné dans le PAP « action extérieure de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2009, ces subventions devraient se concentrer sur la Roumanie et la Bulgarie en appui à l'insertion des populations Roms.

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

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

Cette action est entièrement dédiée à l'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger (AEFE) qui anime un réseau de 246 établissements, dont 74 en gestion directe et 172 conventionnés, qui scolarisent 168 000 élèves dont 53 % d'étrangers.

Avec 415 millions d'euros en 2009, contre 287 millions d'euros en 2008, la dotation consacrée à l'AEFE connaît une augmentation, qui s'explique par un transfert de charges à hauteur de 120 millions d'euros pour la prise en charge des pensions civiles des personnels détachés, dont le coût réel est évalué à 125 millions d'euros en 2009.

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

Cette enveloppe ne tient pas compte des bourses destinées aux élèves français, qui relèvent du programme 151 « Français de l'étranger et étrangers en France », et qui s'élèvent à 86 millions d'euros pour 2009, dont 33 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2007 pour permettre l'application progressive de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des élèves français des établissements à l'étranger, voulue par le Président de la République.

Une présentation détaillée du budget de l'AEFE figure dans la quatrième partie du présent avis.

III. LES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES POUR 2010 ET 2011 : L'ETAT AURA-T-IL ENCORE LES MOYENS DE MENER UNE ACTION CULTURELLE EXTERIEURE ?

Pour la première fois, le projet de loi de finances pour 2009 s'inscrit dans le cadre d'une programmation triennale, qui couvre la période 2009-2011.

A la lumière du document de programmation triennale, on constate une forte diminution des crédits du programme 185 sur les trois prochaines années.

A. UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 185 SUR LES TROIS PROCHAINES ANNEES

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

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

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

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Toutefois, cette augmentation résulte du transfert à l'AEFE de la part des cotisations patronales des personnels détachés et qui fait l'objet d'une dotation supplémentaire de l'Etat d'un montant de 120 millions d'euros, pour un coût évalué à 125 millions d'euros en 2009.

Or, la part patronale des pensions des personnels détachés devrait fortement augmenter en 2010 et 2011, sous l'effet de la hausse des taux de cotisations (passant de 60% en 2009 à 66% en 2010 et 71% en 2011), alors que la dotation annuelle de l'Etat devrait rester stable à 120 millions d'euros, ce qui engendrerait des surcoûts de respectivement 13 et 23 millions d'euros.

Ainsi, si la dotation annuelle de l'Etat à l'AEFE reste stable à hauteur de 415 millions d'euros en 2010 et 2011, hypothèse aujourd'hui privilégiée par le ministère des Affaires étrangères et européennes, l'AEFE risque d'être soumise à de fortes contraintes budgétaires au cours des prochaines années.

Par ailleurs, selon le document de programmation triennale, les crédits du programme 185 devraient diminuer en 2010 et 2011, de respectivement 2,9 % et 0,7 %.

Mais, en réalité, les crédits du programme 185 à périmètre constant (c'est-à-dire hors la dotation de l'Etat de 120 millions d'euros pour la prise en charge des personnels détachés) devraient enregistrer une baisse beaucoup plus importante, de l'ordre de 7 %, entre 2008 et 2011.

Dans ce contexte, c'est vraisemblablement **l'action culturelle extérieure qui servira de variable d'ajustement.**

Les crédits consacrés à l'action culturelle extérieure (hors AEFE et hors dépenses de personnel), qui étaient de 105 millions d'euros en 2008, passent à 92 millions d'euros en 2009, soit une baisse de 13 %. Et, cette baisse devrait se poursuivre en 2010 (avec 80 millions d'euros) et en 2011 (avec 77 millions d'euros), même si ces montants sont encore indicatifs à ce stade.

Ainsi, sur trois ans, les crédits consacrés à l'action culturelle extérieure pourraient être réduit d'environ un quart.

B. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS

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

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

Suppressions d'ETPT 2009-2011

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

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

C. LA DIPLOMATIE CULTURELLE A LA CROISÉE DES CHEMINS

Au regard de l'ampleur de cette baisse des crédits et des effectifs consacrés à l'action culturelle extérieure sur les trois prochaines années, on peut s'interroger : **l'Etat aura-il encore les moyens de mener une diplomatie culturelle ?**

Comme le relèvent les rédacteurs du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, dans l'introduction de ce rapport :

« Notre diplomatie a-t-elle les moyens de ses ambitions ? Alors que nous vivons une situation paradoxale – avec d'un côté, un monde concurrentiel, fragmenté et dangereux, particulièrement exigeant pour notre action extérieure, et, de l'autre, un ministère des Affaires étrangères et européennes dont les moyens n'ont cessé de se réduire – il n'est plus possible de différer la réponse à cette question essentielle »

« La commission ne méconnaît pas les contraintes budgétaires auxquelles l'Etat doit faire face. Elle insiste par ailleurs sur la nécessité de faire des choix et de diriger les moyens du ministère vers les domaines prioritaires qu'elle a identifiés.

*« Elle n'en estime pas moins nécessaire de faire valoir que le ministère des Affaires étrangères et européennes a d'ores et déjà fourni une contribution importante aux efforts accomplis ces dernières années, avec une réduction de ses effectifs de 11 % entre 1997 et 2007 et, ce qui est peut être plus grave, une réduction en termes réels de ses moyens de fonctionnement et d'investissement de 21 % entre 2000 et 2008. (...) Avec la nécessité d'un réseau dense, la montée des contributions aux organisations internationales, qui sont deux conditions de la présence de la France dans le monde, ses moyens d'action et d'intervention reculent continûment. **On ne peut réduire indéfiniment ces effectifs et ces moyens sans remettre en cause les ambitions européennes et internationales assignées à notre action extérieure ».***

Votre rapporteur pour avis souscrit entièrement à cette analyse.

IV. LE BUDGET DES OPÉRATEURS SERA SOUMIS A DE FORTES CONTRAINTES DANS LES TROIS PROCHAINES ANNEES

A. CULTURESFRANCE : UN OPÉRATEUR CENTRAL EN MATIERE DE COOPÉRATION CULTURELLE INTERNATIONALE QUI VOIT SES CRÉDITS LÉGÈREMENT DIMINUER

1. Le statut de CulturesFrance : la transformation prochaine en EPIC

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

Les statuts de l'association ont été publiés par arrêté du 1^{er} juin 2007. L'association est administrée par un Conseil d'administration de 22 membres, composé de sept représentants du ministère des Affaires étrangères et européennes, trois représentants du ministère de la Culture et de la communication et douze personnalités qualifiées.

Un contrat d'objectifs et de moyens a été signé le 2 mai 2007 entre l'opérateur et l'Etat. Ce contrat d'objectifs et de moyens, couvrant la période 2007/2009, fixe les priorités assignées à CulturesFrance :

- la promotion à l'étranger de la création contemporaine française dans le domaine des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture et du patrimoine, y compris cinématographique, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle ;
- l'organisation de saisons culturelles en France et à l'étranger ;
- la mise en œuvre de la politique d'aide au développement dans les secteurs de la culture au travers des actions de formation, des échanges avec les cultures du monde et de l'accueil des artistes et des auteurs ;
- la contribution à l'émergence d'une Europe de la culture.

Les priorités géographiques concernent à la fois les pays développés d'Europe, d'Amérique et d'Asie, les pays émergents, ainsi que les pays de la zone de solidarité prioritaire, notamment en Afrique et dans les Caraïbes.

Une proposition de loi, présentée par notre collègue Louis Duvernois, transformant CulturesFrance en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) a été adoptée à l'unanimité en première lecture par le Sénat, le 13 février 2007 et devrait être discutée prochainement à l'Assemblée nationale. Le statut d'EPIC devrait notamment permettre d'améliorer la tutelle de l'Etat sur cet opérateur.

Les conclusions du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) ont confirmé le rôle central de CulturesFrance en matière d'action culturelle extérieure.

La saison culturelle européenne organisée dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2008

La France a décidé d'organiser une **saison culturelle européenne** dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne, en invitant symboliquement sur son territoire les cultures de tous les pays européens et en leur apportant une visibilité exceptionnelle.

Le commissaire général de la saison culturelle européenne est M. Laurent Burin des Rosiers. L'opérateur est CulturesFrance.

Le programme de la saison est riche de plusieurs centaines d'événements relevant de cinq catégories :

- les **grandes manifestations populaires** : ouverture à Bruxelles avec l'illumination de la Grand place par l'artiste français Yann Kersalé ; bals européens les 13/14 juillet ; nuit blanche européenne ; événement de clôture ; « nuit des images » au Grand Palais.

- **26 « projets tandems »** qui associeront artistes français et artistes des 26 autres États membres. Par exemple, la « nuit espagnole » centrée sur le flamenco, l'avant-garde et la culture populaire ; une saison théâtrale franco-britannique, avec en particulier Juliette Binoche dirigée par le chorégraphe et dramaturge Akram Kahn au théâtre de la ville ; une coproduction franco-polonaise du « Saint-François d'Assise » d'Olivier Messaien.

- **15 manifestations thématiques** autour de la création européenne, produites par les institutions culturelles françaises : par exemple cinéma/cinémathèque française ; photo/rencontres d'Arles ; musiques actuelles/ transmuseales de Rennes.

- **5 cycles de 27 œuvres européennes** : les 27 livres et les 27 films européens de la rentrée 2008 ; 27 concerts en partenariat avec les stations de Radio France ; 27 spectacles de compagnies de théâtre et de danse sélectionnées par un jury de professionnels (ONDA) ; l'art européen en 27 expositions (par exemple, « les futuristes italiens à Paris » au Centre Georges Pompidou, « Picasso et les maîtres » au Grand Palais).

- **Une saison européenne dans chaque grande ville** : Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulouse. Cette participation prend la forme de l'organisation d'une manifestation majeure, de l'accueil de certains événements prévus dans le cadre national, et de l'organisation d'une saison européenne au plan local.

Les **états généraux du plurilinguisme**, qui se sont déroulés à Paris le 26 septembre (date de la journée européenne) s'accompagnent de manifestations grand public visant à promouvoir l'apprentissage de plusieurs langues étrangères.

Enfin, **les jeunes**, scolaires et étudiants **constituent un public cible pour la saison**. Un partenariat avec les ministères de l'Éducation nationale et de la Santé et des Sports vise à leur proposer des programmes spécifiques : jeunes ambassadeurs de l'Europe (avec les étudiants ERASMUS), parcours européen dans les musées français, « nuit européenne de la jeune création », journée européenne des langues, techno-parade européenne.

Le budget total de la saison s'élève à 6,3 millions d'euros, dont 4,2 millions d'euros émanant des ministères et du Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne, et 1,8 million d'euros du mécénat, notamment Total, Orange et Areva.

2. Une légère diminution de la subvention à CulturesFrance

Sur un budget de 32,3 millions d'euros en 2008, CulturesFrance a perçu une subvention de l'Etat d'environ de 23 millions d'euros, versée par les deux ministères de tutelle : le ministère des Affaires étrangères et européennes et le ministère de la Culture et de la communication.

Le budget de CulturesFrance pour 2008

Le budget de CulturesFrance pour 2008, tel qu'approuvé au Conseil d'administration du 2 juillet 2008 (budget modifié n°1, incluant les reports de crédit), s'établit à **32,6 millions d'euros** (dont 5,4 millions d'euros de charges de personnel). CulturesFrance emploie une centaine de personnes.

Le budget 2008 annonce un retour à l'équilibre budgétaire après avoir enregistré une légère perte en 2007 de 0,2 million d'euros.

Les dépenses sont ventilées comme suit :

Ventilation des dépenses de CulturesFrance	2007	2008	évolution en %
Charges de fonctionnement transversales	0,9	0,9	0
Arts de la scène	5,1	4,2	-18
Arts visuels et architecture	4,1	3,5	-15
Coopération et ingénierie culturelle	7,2	12,3	42
dont saisons culturelles	1,9	5,4	168
Divers	1,9	0	-100
Afrique en créations	5,2	5,6	8
Communication et fonctionnement	1,1	1,2	9
Publications et écrit	2,9	2,6	-10
Pôle d'appui au réseau	1,8	2,2	22
Haut Conseil Culturel Franco-allemand	0,1	0,1	0
Total des dépenses	30,3	32,6	8

Les recettes sont ventilées comme suit pour les exercices 2007 et 2008 :

Ventilation des produits de CulturesFrance	2007	2008	évolution en %
Ministère des Affaires étrangères	20,8	20,6	-1
<i>Dont subventions pour charges de service</i>	13,8	13,8	0
<i>Dont transferts</i>	7	6,8	-3
Ministère de la Culture et de la Communication	2,6	2,2	-15
Autres subventions de l'Etat	0,5	1,1	+120
Partenariats avec les collectivités locales	0,9	1	+11
Autres partenariats	2	2,9	+45
Reports et divers	3,2	4,8	+50
Total recettes	30	32,6	+9

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Après une année 2008 difficile marquée par une diminution de la dotation de l'Etat, passée de 22 millions d'euros en 2007 à 16 millions d'euros en 2008 (17,7 millions d'euros en tenant compte d'un report de crédits de 2007), le financement public de CulturesFrance devrait augmenter pour atteindre 18,6 millions d'euros en 2009, soit une augmentation de 2,67 millions d'euros.

En effet, si la subvention au titre du programme 185 devrait diminuer passant de 8,5 à 6,8 millions d'euros, cette baisse serait compensée par une augmentation de la subvention au titre du programme 209, qui passerait de 8,6 à 9,8 millions d'euros.

Cette augmentation sera toutefois plus qu'absorbée par un transfert de compétences en provenance du ministère des Affaires étrangères et européennes.

En effet, CulturesFrance verrait son périmètre élargi en 2009 avec le transfert de compétences en matière de cinéma (films et documentaires), actuellement assurées par la direction de l'audiovisuel extérieur du ministère des affaires étrangères et européennes. Cet élargissement donnerait lieu à un transfert de 4 emplois et de dépenses pour un montant de 2,9 millions d'euros.

Ainsi, alors que CulturesFrance est consacré comme un opérateur clef en matière de coopération culturelle internationale et voit ses compétences élargies à de nouveaux domaines, la subvention de l'Etat à cet opérateur, à périmètre constant, diminue en 2009.

B. CAMPUSFRANCE : UNE GRANDE AMBITION MAIS DES MOYENS EN DIMINUTION

1. Le statut incertain de CampusFrance

Le projet de création d'une agence de mobilité universitaire initié en 2006 a abouti en 2007 à la mise en place d'un groupement d'intérêt public dénommé « CampusFrance ». Cette nouvelle structure est issue du groupement d'intérêt public constitué en 1998 entre l'État, représenté par les ministères des affaires étrangères et européennes, de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de la culture et de la communication, le secrétariat d'État chargé du commerce extérieur et 191 établissements d'enseignement supérieur publics et privés, auxquels se sont ajoutés deux nouveaux membres, le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (Egide) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

Le groupement est administré par un conseil d'administration de 24 membres représentant à parité l'État et les autres membres du GIP. Le président du groupement est élu par le Conseil avec l'agrément du ministre des affaires étrangères et européennes et du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le directeur général est nommé par le Conseil dans les mêmes conditions.

Le groupement a pour objet :

- d'appuyer le développement de la mobilité universitaire et scientifique internationale en promouvant les formations, l'orientation, l'accueil des étudiants en mobilité ainsi qu'aux invitations des enseignants, enseignants-chercheurs ou chercheurs ;
- de concourir à l'amélioration de l'attractivité et la mobilité universitaire et scientifique ;
- de concourir à l'amélioration des conditions d'accueil et de séjour en France des étudiants étrangers.

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

L'agence CampusFrance a aussi pour objet de préfigurer l'intégration de ses activités avec celles, d'une part, de l'association Egide et, d'autre part, du CNOUS, pour la partie qui concerne les étudiants étrangers, autour d'un champ de mission nouveau, dans le cadre juridique adéquat et dans le respect des équilibres financiers de ces opérateurs.

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

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

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

Au 1^{er} juillet 2008, on dénombrait 136 « espaces CampusFrance » répartis dans 77 pays en Asie, Amérique, Europe, Moyen-Orient et Afrique. Ces espaces intègrent également, depuis mars 2007, les anciens CEF (centres pour les études en France). Des CEF existent dans 28 pays. Ils sont des parties intégrantes des établissements culturels français à l'étranger (instituts et centres culturels ainsi que les Alliances françaises) et placés sous l'autorité des services culturels, qui en couvrent les dépenses de fonctionnement (rémunérations comprises).

Si l'on se réfère à l'implantation des espaces et des points d'information, la répartition géographique des pôles d'activité de CampusFrance était la suivante en 2008 :

Amérique latine	16 %
Amérique du Nord	5 %
Asie	32 %
Moyen-Orient	7 %
Europe et Russie	28 %
Afrique	11 %

Les adhérents de CampusFrance comprennent 197 établissements d'enseignement supérieur, dont 75 universités, 46 écoles d'ingénieurs, 36 écoles de commerce et 40 autres écoles supérieures et instituts.

2. Une forte baisse de la subvention à CampusFrance

Le budget 2008 de l'agence s'élève à 5,98 millions d'euros, financés à hauteur de près de 4 millions par des subventions de l'Etat et de 2,2 millions d'euros de ressources propres, dont 1 million d'euros en provenance des membres (adhésions et participation aux manifestations).

L'Agence CampusFrance forme une équipe de 39 personnes en France, auxquelles s'ajoutent des CDD non permanents et des emplois saisonniers. Ces personnels sont constitués d'agents mis à disposition par le ministère de

l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (5), le ministère des affaires étrangères et européennes (1), un établissement adhérent (1), soit 7 équivalents temps plein en 2008, d'une personne de droit privé et de personnel sous contrat (31).

Le budget de CampusFrance pour 2008

Adopté en équilibre par le conseil d'administration du 29 novembre 2007, le budget de CampusFrance pour 2008 s'élève à près **de 6 millions d'euros**.

Les recettes se répartissent de la façon suivante :

Subventions publiques : 3 836 124 Euros

dont MAEE :	1 643 284	ramené à 1 590 000Euros
dont MESR :	2 115 209	
dont Min Culture :	30 165	
AFII :	7 466	

<u>Participation des établissements</u>	874 000 Euros	
Dont adhésions		324 000
Participation aux manifestations		550 000
<u>Contrats internationaux</u>	544 024 Euros	
<u>Programmes d'accueil</u>	687 250 Euros	
<u>Autres produits</u>	77 000 Euros	

Les dépenses se présentent comme suit

<u>frais de personnel</u>	2 129 500 Euros	
Frais de <u>fonctionnement</u> :	676 526 Euros	
Dépenses de <u>promotion</u> :	2 334 539 Euros	
Dont : Soutien aux espaces		403 510 Euros
Salons :		1 357 475 Euros
Editions :		471 554 Euros
Autres frais de mission		102 000 Euros
Programmes mutualisés		580 359 Euros
Provision de gestion sur recettes non certaines MAEE/MESR	139 255 Euros	
Total dépenses	5 860 178 Euros	
Dont investissements		42 800 Euros
Dotations aux amortissements		161 000 Euros
Total dépenses comptables		5 978 378 Euros

A ces dépenses inscrites au budget s'ajoutent des mises à disposition de personnel (5 pour le MESR et 1 pour le MAEE)

Le soutien des ambassades (budget MAEE) aux activités de promotion (estimé à 2 millions d'euros, dont plus de 30 % pour l'appui au fonctionnement des espaces).

La dotation de l'Etat à CampusFrance devrait passer de 3,4 millions d'euros en 2008 à 3,1 millions d'euros en 2009. Si la subvention du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche devrait rester stable à 1,9 million d'euros, celle du ministère des affaires étrangères et européennes devrait diminuer de 500 000 à 400 000 euros au titre du programme 185 et de 1 million d'euros à 812 000 euros au titre du programme 209 « solidarité à l'égard des pays en voie de développement » de la mission interministérielle « Aide publique au développement.

Au moment où il est question de faire de CampusFrance l'opérateur central chargé de la mobilité internationale, n'est-il pas paradoxal d'annoncer une extension de ses compétences tout en réduisant les moyens mis à sa disposition ?

3. La création d'un nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale issu du rapprochement entre CampusFrance, Egide et France coopération internationale (FCI)

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

Ce nouvel opérateur sera chargé d'une mission d'appui à la mobilité dans toutes ses dimensions et notamment de la gestion administrative de toutes les bourses du gouvernement français, la promotion des formations supérieures et la veille sur la chaîne de l'accueil.

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

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

Une mission de préfiguration de ce nouvel opérateur a été confiée à MM. Alain Le Gourriec, ambassadeur, et Georges Asseraf, inspecteur général de l'Education nationale. Cette nouvelle structure devrait être mise en place au 1^{er} janvier 2010.

Votre Rapporteur pour avis s'interroge toutefois sur cette réforme. Est véritablement pertinent de regrouper au sein d'un même opérateur des métiers aussi différents que l'accueil des étudiants étrangers et l'envoi d'experts français à l'étranger ?

Les étudiants étrangers en France

D'après les chiffres dont dispose le ministère des affaires étrangères et européennes 212 932 étudiants étrangers sont inscrits à l'université en France (métropole+DOM+TOM) en 2007-2008 dans les établissements appartenant au système d'information SISE (. Ils étaient 216 376 en 2006-2007 (-1,59 % en un an) et 141 700 en 2000-2001 (+ 50 % en 7 ans). Sur un total de 1 197 383 étudiants inscrits dans les universités françaises en 2007-2008, les étudiants étrangers en représentent 15 % (comme l'an passé).

Si l'on ajoute les étudiants inscrits dans d'autres établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieurs, de commerce, classes préparatoires aux grandes écoles...), le nombre total d'étudiants étrangers en France atteint 263 126 en 2006-2007 () contre 265 039 en 2005-2006 (255 585 en 2004-2005), soit une légère diminution en un an. Compte tenu de la moindre proportion d'étrangers dans ces établissements, la part des étudiants étrangers pour l'ensemble des établissements est de 11,7 %.

La répartition par région d'origine fait apparaître que l'Afrique (Afrique du Nord et Afrique sub-saharienne) reste en 2007-2008 la première région d'origine des étudiants étrangers avec plus de la moitié des étudiants (50,21 %) mais avec un taux d'évolution en diminution (-3,5 % en un an), le taux des pays du Maghreb ayant diminué de 4,8 %, celui des pays d'Afrique subsaharienne de 1,76%. L'Europe arrive à la 2^e place avec 25,3 % et un taux d'évolution en baisse de 3,1% en un an. Il faut cependant souligner que les flux d'étudiants Erasmus, qui restent inscrits dans leur établissement d'origine, ne sont pas toujours recensés et contribuent à minimiser les chiffres des étudiants en provenance des 27 pays adhérents. L'Asie et l'Océanie viennent ensuite avec 14,36 % des étudiants étrangers et un taux d'accroissement de 3,84 % en un an. L'Amérique (Nord et Sud) atteint 7,2 % et un taux d'accroissement de + 3,67 %. Enfin, les pays du Proche et Moyen Orient représentent 5,5% des étudiants étrangers avec une faible progression de 0,35 % en un an. La dynamique en cours conduit à un certain rééquilibrage entre régions d'origine même si cela ne se traduit pas de façon visible dans les évolutions en valeur absolue.

En 2007, la proportion d'étudiants étrangers dans les différentes filières universitaires est, par ordre décroissant : administration, économie et gestion : 22%, sciences fondamentales et appliquées : 20 %, langues, lettres, sciences du langage, arts : 20 %, sciences humaines et sociales : 12 %, droit, sciences politiques : 11 %, filières de santé : 9 %, sciences de la vie, de la terre et de l'univers : 6 %.

En 2007-2008, les étudiants étrangers représentent 10,5 % du nombre total d'étudiants inscrits en licence, 19,8 % des inscrits en master et 39,3 % des inscrits en doctorat. Sur l'ensemble des étudiants inscrits dans les universités françaises en 2006-2007 et en 2007-2008, on constate une diminution du nombre d'étudiants inscrits en licence (-6,2 %) et une augmentation du nombre de ceux inscrits en master et en doctorat (respectivement + 2,1 % et + 2,4 %). Cette tendance répond à l'accent mis sur les formations de haut niveau en matière de promotion et aux efforts accomplis par les SCAC, les CEF et les services consulaires.

L'évolution des effectifs d'étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises entre 2002-2003 et 2007-2008 est de 18 % avec la plus forte progression pour les étudiants venus d'Asie-Océanie (77,2 %), suivis par ceux du Proche et Moyen Orient (32,2 %) et des Amériques (29,2 %). Le nombre d'étudiants venus d'Afrique a quant à lui progressé de 7 % (ceux venus du Maghreb ayant quant à lui diminué de 1 %) et ceux venus d'Europe de 11 %. Cependant on constate cette année une diminution de 1,6 % du nombre total d'étudiants étrangers en France, surtout marquée pour les étudiants en provenance du Maghreb (-4,8 %).

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

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

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

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

1. Le réseau de l'AEFE victime de son succès

Premier réseau scolaire mondial à l'étranger, le réseau des établissements français d'enseignement à l'étranger joue un rôle essentiel pour notre présence, notre influence et notre rayonnement dans le monde.

Ce réseau poursuit quatre objectifs :

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

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

a) Des statuts différents

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

L'AEFE est un élément central dans le dispositif d'enseignement du programme français à l'étranger.

Ce dispositif, présent dans 130 pays, compte 452 établissements répartis en trois catégories distinctes (homologués, conventionnés et en gestion directe).

Pour faire partie de ce réseau, un établissement doit avoir demandé et obtenu une homologation de la part du ministère de l'Education nationale.

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

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

catégories d'établissements provient, d'une part, de la dotation de l'État et, d'autre part, des droits de scolarité acquittés par les familles.

Les 209 établissements hors réseau ou simplement homologués n'ayant pas passé de convention avec l'agence ne bénéficient pas d'aide directe, ni de personnels détachés. Ils sont néanmoins, lorsqu'ils le souhaitent, associés aux actions de formation continue organisées par l'agence et ils bénéficient du conseil pédagogique des inspecteurs de l'Éducation nationale détachés à l'étranger.

b) Les entrées et sorties du réseau

En ce qui concerne les entrées dans le réseau AEFÉ, les établissements de l'Europe centrale et orientale connaissent depuis quelques années un développement continu. A ce titre, ils bénéficient d'une attention particulière de la part de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger dans les moyens humains et financiers qui leur sont accordés.

De même, les établissements d'enseignement français en Asie se développent rapidement avec notamment une croissance continue de leurs effectifs. Le conventionnement de la partie déjà homologuée du collège et du lycée de Shanghai s'inscrit dans cet effort de l'agence pour accompagner et soutenir ce développement.

Entrées dans le réseau AEFÉ

entre 2003 et 2008		
Ecole française	Bratislava	Slovaquie
Ecole française	Saint-Pétersbourg	Russie
Ecole française	Zagreb	Croatie
Ecole française	Vilnius	Lituanie
Ecole française	Tachkent	Ouzbékistan
Ecole française	Shanghai	Chine
Centre d'appui à la réouverture des établissements d'enseignement français en Côte d'Ivoire	Abidjan	Côte d'Ivoire
Collège lycée franco-israélien Mikve Israël	Tel-Aviv	Israël

Le Centre d'appui à la réouverture des établissements d'enseignement français en Côte d'Ivoire a été créé par l'arrêté du 28 juillet 2008, publié au journal officiel du 8 août dernier, afin d'appuyer notamment la réouverture du lycée français Blaise Pascal d'Abidjan à la rentrée 2008 (homologué).

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

Les Sorties du réseau AEFÉ

Entre 2003 et 2008		
Ecole Eau Vive Cocody	Abidjan	Côte d'Ivoire
Lycée René Descartes	Bouaké	Côte d'Ivoire
Collège français	Las Palmas	Espagne
Collège Molière	Saragosse	Espagne
Lycée Vauban	Luxembourg	Luxembourg
Ecole française	Kano	Nigéria
Ecole française du collège Jean-Mermoz	Abidjan	Côte d'Ivoire
Cours Sévigné	Abidjan	Côte d'Ivoire
Lycée Blaise Pascal	Abidjan	Côte d'Ivoire
Ecole L'Eau-vive IV	Abidjan	Côte d'Ivoire
Groupe scolaire Jacques-Prévert	Abidjan	Côte d'Ivoire
Ecole française Les Hibiscus	San Pedro	Côte d'Ivoire
Ecole Antoine de Saint-Exupéry	Yamoussoukro	Côte d'Ivoire
Ecole française	Denver	Etats-Unis
Ecole française	Gand	Belgique
Ecole « Les Boukarous »	Maroua	Cameroun
Ecole « Les Tinguelins »	Garoua	Cameroun
Ecole Champollion	Alexandrie	Egypte
Ecole française	Florence	Italie
Ecole française	Al Khobar	Arabie Saoudite
Ecole française	Thessalonique	Grèce
Annexe de l'école française Arthur Rimbaud	Limassol	Chypre
Collège français	Palma de Majorque	Espagne
Ecole française	Manama	Bahreïn
Ecole française	Taipei	Taiwan
Ecole française	Sanaa	Yemen
CEFA	Kaboul	Afghanistan

En Espagne, les deux établissements concernés accueillait un nombre réduit d'élèves français et n'étaient pas en mesure de contribuer de façon suffisante au rayonnement culturel. Ils poursuivent leur activité dans de bonnes conditions en dehors du cadre de la convention.

Le Grand Duché du Luxembourg a adopté le 14 mai 2003 une nouvelle loi concernant les établissements privés d'enseignement qui prévoit que *« l'établissement privé sous régime contractuel bénéficiant d'une contribution de l'Etat doit être employeur des enseignants et du personnel administratif et technique »*.

Afin de percevoir ces subventions (importantes puisqu'elles ont permis le financement direct des frais de scolarité à hauteur de 40% ainsi que l'attribution d'une subvention d'investissement de l'ordre de 80%) le lycée Vauban a choisi de se mettre en conformité avec cette nouvelle législation et a demandé son déconventionnement. Le financement du ministère luxembourgeois de l'éducation s'est traduit par une baisse des frais de scolarité et l'emménagement du lycée dans un nouveau bâtiment.

Au Nigéria, l'établissement, créé à une époque où une communauté française expatriée justifiait le conventionnement, ne scolarisait pratiquement plus que des élèves étrangers tiers. Elle ne répondait donc plus aux missions fondamentales de l'agence qui prévoient prioritairement la scolarisation des élèves français à l'étranger et la coopération culturelle avec le pays d'accueil.

En Côte d'Ivoire, les 7 établissements conventionnés avec l'AEFE scolarisaient, à la rentrée 2004, 3950 élèves. Pendant les événements, le lycée Blaise Pascal, le collège Jean Mermoz, l'école Jacques Prévert d'Abidjan ont été presque entièrement détruits. L'école Eau Vive Zone 4 d'Abidjan, qui avait rouvert à la rentrée 2004, et l'école Les Hibiscus de San Pedro ont également été dévastées. Seuls le Cours Sévigné d'Abidjan et l'école Saint-Exupéry de Yamoussoukro ont été relativement épargnés. Les établissements conventionnés de Côte d'Ivoire se trouvaient donc, dans leur totalité, hors d'état de fonctionner depuis la fin de l'année 2004. Ils sont restés fermés jusqu'à la fin de l'année scolaire. Aucune date ne pouvant être avancée pour une reconstitution, même partielle et progressive, du dispositif, qui dépend d'une normalisation complète de la situation dans le pays, ils ont été retirés de la liste des établissements homologués publiée par le Ministère de l'Education nationale. En conséquence, l'année scolaire 2005–2006 a vu tous les établissements relevant de l'AEFE en Côte d'Ivoire fermés à la suite de destructions et d'exactions et à l'évacuation de la communauté française. Cette situation a été modifiée au cours de l'année 2008. Le lycée Blaise Pascal a été entièrement reconstruit et accueille les élèves à partir du 2 septembre 2008.

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

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

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

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

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

L'école française de Sanaa au Yémen est provisoirement fermée depuis le 1er septembre 2008 en raison de risques terroristes.

L'école française de Taipei a été déconventionnée au 1er septembre 2008. Un accord de partenariat avec l'AEFE est à l'étude.

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

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

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

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

- Le lycée franco-japonais de Tokyo au Japon est passé de conventionné à EGD au 1er janvier 2006.

- le lycée français de Pékin en Chine est également passé de conventionné à EGD au 1er janvier 2007.

- Saint-Pétersbourg, Russie : de conventionné à EGD au 1er janvier 2007.

- Lycée français Charles de Gaulle d'Ankara, Turquie : de conventionné à EGD au 1er janvier 2008.

- Le lycée français Alexandre Yersin de Hanoi, Vietnam doit passer de conventionné à EGD au 1er janvier 2009.

- L'école française de Djeddah en Arabie Saoudite pourrait être déconventionnée au 1er septembre 2009 dans le cadre d'un passage de relais à la Mission Laïque Française.

Votre Rapporteur pour avis a eu l'occasion de rencontrer les responsables et les représentants des parents d'élèves et des enseignants de l'école française de Djeddah, lors d'un récent déplacement dans le cadre d'une mission sur le Moyen-Orient de la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat.

Le transfert de l'école à la Mission laïque est en cours. L'AEFE a décidé de déconventionner cet établissement pour des motifs essentiellement financiers. La rémunération des personnels détachés lui coûtait 1,6 millions d'euros par an. Comme le réseau de la Mission laïque est historiquement développé au Proche et

Moyen-Orient, l'AEFE a obtenu qu'elle reprenne la gestion de cette très belle école, dont les bâtiments et les équipements ont été construits grâce aux associations gestionnaires de parents. Ceux-ci vont être confrontés à une augmentation importante des frais de scolarité. Les enseignants connaîtront un changement de statut et une baisse de rémunération.

Le sous-financement de l'AEFE conduit à des arbitrages défavorables aux communautés scolaires dans leur ensemble. Même si la reprise par la Mission laïque garantit la qualité de la scolarité, l'école est pénalisée et traverse une passe difficile que votre rapporteur pour avis regrette.

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

Au cours de ces quinze dernières années, l'AEFE a connu une forte augmentation du nombre d'inscription d'élèves de l'ordre de 10 %.

Ainsi, au cours des deux dernières années, le nombre d'inscriptions a augmenté d'environ 5 000 élèves par an, soit une hausse de 3 %.

Cette tendance s'est accentuée pour la rentrée 2008, avec plus de 6 900 inscriptions supplémentaires, dont 4 000 élèves français.

Le nombre d'élèves scolarisés dans les établissements en gestion directe ou conventionnés s'établissait, pour l'année 2007-2008, à 168 000, dont 89 000 élèves étrangers et 79 000 élèves français.

Au total, la part des élèves français est en augmentation, puisqu'elle est passée de 45 % en 2005, à 47 % en 2008, tandis que la part d'élèves étrangers diminue.

Ainsi, nos écoles tendent à perdre leur caractère international en Europe plus qu'ailleurs du fait de l'afflux d'élèves français et du manque de places pour accueillir les étrangers. Le fait que les Français soient souvent plurinationaux compense un peu cette perte de diversité culturelle de la population scolaire.

La politique de l'AEFE tend à contrer cette éviction des élèves étrangers nationaux et étrangers par l'afflux des élèves français. Mais cela suppose une politique immobilière très dynamique, donc des financements publics et privés pour agrandir les écoles existantes et en construire de nouvelles. Il faut aussi continuer à adapter l'offre pédagogique en langues vivantes aux attentes d'un public français et étranger qui veut que ses enfants aient une formation au minimum bilingue et si possible trilingue.

Le pourcentage de réussite au baccalauréat est excellent (94 %), soit dix points de plus que celui des établissements en France. La proportion de bacheliers ayant obtenu une mention est de 56 % et pour les mentions très bien de 10 %. Ces résultats illustrent l'excellence de l'enseignement dispensé dans le réseau scolaire français à l'étranger.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS ELEVES DANS LES ÉTABLISSEMENT EN GESTION DIRECTE ET
CONVENTIONNÉS**

Tableau récapitulatif sur l'évolution des élèves français, nationaux ou étrangers tiers par zone géographique.

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Les élèves						
Afrique	59 033	58 915	59 488	57 145	58 423	59 491
Français	28 067	27 845	28 255	27 421	28 498	29 369
Nationaux	22 781	23 071	23 092	22 151	22 266	22 366
Etranges tiers	8 185	7 999	8 141	7 573	7 659	7 756
Amérique	30 768	28 795	29 210	29 444	30 146	30 900
Français	9 983	9 122	9 415	9 508	9 830	10 085
Nationaux	18 132	17 204	17 183	17 342	17 517	17 945
Etranges tiers	2 653	2 469	2 612	2 594	2 799	2 870
Asie	27 038	27 781	28 345	29 693	31 007	32 443
Français	11 240	11 599	11 876	12 850	13 592	14 742
Nationaux	10 091	10 289	10 623	10 583	10 643	10 875
Etranges tiers	5 707	5 893	5 846	6 260	6 772	6 826
Europe	42 801	41 460	41 306	42 904	44 189	45 138
Français	20 546	20 085	20 928	22 019	23 543	24 444
Nationaux	17 344	16 722	15 822	16 252	16 031	16 113
Etranges tiers	4 911	4 653	4 556	4 633	4 615	4 581
Ensemble	159 640	156 951	158 349	159 186	163 765	167 972
Français	69 836	68 651	70 474	71 798	75 463	78 640
Nationaux	68 348	67 286	66 720	66 328	66 457	67 299
Etranges tiers	21 456	21 014	21 155	21 060	21 845	22 033

L'AEFE dispose de 125 emplois affectés au siège de l'établissement à Paris.

Le nombre de personnels employés dans les établissements en gestion directe et conventionnés s'élève à environ 22 000, dont environ 1 200 expatriés, 5 000 résidents et 15 000 recrutés locaux. Les enseignants sont au nombre d'environ 13 000.

Les établissements conventionnés, qui sont juridiquement distincts de l'agence, financent sur leurs recettes propres environ 12 000 agents de droit local.

Aux États-Unis, la baisse du nombre d'enseignants est le résultat des déconventionnements pour des raisons fiscales.

En Europe, les enseignants résidents sont rarement recrutés sur place. Ce sont de faux résidents, soumis aux contraintes et aux coûts de la mobilité sans compensation matérielle suffisante, d'où des tensions entre les enseignants, d'une part, et entre le corps enseignants et les directions d'école, souvent assumées par une association de parents d'élève, d'autre part.

EVOLUTION DES ENSEIGNANTS DANS LES ÉTABLISSEMENT EN GESTION DIRECTE ET CONVENTIONNÉS

Personnels d'enseignement	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Afrique	3 972	4 100	4 188	3 744	3 784	4 019
Enseignants expatriés	607	524	465	456	443	444
Enseignants résidents	1 732	1 789	1 945	1 929	1 940	1 953
Enseignants recrutés locaux	1 633	1 787	1 778	1 359	1 401	1 622
Amérique	2 589	2 468	2 499	2 233	2 348	2 435
Enseignants expatriés	228	204	184	180	173	176
Enseignants résidents	670	571	606	624	637	641
Enseignants recrutés locaux	1 691	1 693	1 709	1 429	1 538	1 618
Asie	2 473	2 392	2 502	2 274	2 412	2 519
Enseignants expatriés	242	222	198	201	192	184
Enseignants résidents	485	519	574	588	599	642
Enseignants recrutés locaux	1 746	1 651	1 730	1 485	1 621	1 693
Europe	3 078	3 157	3 095	2 946	3 081	3 959
Enseignants expatriés	231	185	158	160	155	156
Enseignants résidents	1 551	1 613	1 685	1 735	1 764	1 770
Enseignants recrutés locaux	1 296	1 359	1 252	1 051	1 162	2 033
Ensemble	12 112	12 117	12 284	11 197	11 625	12 933
Enseignants expatriés	1 308	1 135	1 005	997	963	960
Enseignants résidents	4 438	4 492	4 810	4 876	4 940	5 006
Enseignants recrutés locaux	6 366	6 490	6 469	5 324	5 722	6 967

2. Le financement de l'AEFE repose largement sur les droits de scolarité versés par les familles

Le budget propre de l'Agence est en 2008 de **518 millions d'euros, financés à 65 % par les droits d'écolages versés par les familles** (dont deux tiers sont étrangères).

Le budget total agrégé avec ceux des établissements en gestion directe représente en 2008 à environ **782 millions d'euros**.

a) Les frais de scolarité

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

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

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

b) La subvention de l'Etat

Avec 415 millions d'euros en 2009, contre 287 millions d'euros en 2008, la dotation consacrée à l'AEFE au titre du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » connaît une augmentation, qui s'explique par un transfert de charges à hauteur de 120 millions d'euros pour la prise en charge des pensions civiles des personnels détachés, dont le coût réel est évalué à 125 millions d'euros en 2009.

Cette enveloppe ne tient pas compte des bourses destinées aux élèves français, qui relèvent du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » et qui s'élèvent à **86,1 millions d'euros pour 2009**, dont 54,4 millions d'euros pour les bourses sur critères sociaux et 30 millions d'euros pour la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des élèves français des établissements à l'étranger, voulue par le Président de la République. Les crédits destinés à ces bourses avaient été transférés par un amendement parlementaire, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007, du programme 185 au programme 151, pour une dotation initiale de 47 millions d'euros.

Au total, la dotation de l'Etat à l'AEFE s'élève donc à 501 millions d'euros en 2009, contre 354,8 millions d'euros en 2008, mais cette augmentation ne couvre que partiellement les charges nouvelles qui lui ont été imposées.

3. Les perspectives de financement de l'AEFE pour les prochaines années sont préoccupantes

a) Le coût croissant de la prise en charge des cotisations patronales des personnels détachés pour une dotation en stagnation

Le décret n°2007-1796 du 19 décembre 2007 a transféré à l'AEFE la part des cotisations patronales des personnels détachés, dont l'Agence était auparavant exonérée, et qui fait l'objet d'une dotation supplémentaire de l'Etat d'un montant de 120 millions d'euros, pour un coût évalué à 125 millions d'euros en 2009.

Or, la part patronale des pensions des personnels détachés devrait fortement augmenter en 2010 et 2011, sous l'effet de la hausse des taux de cotisations (passant de 60% en 2009 à 66% en 2010 et 71% en 2011), alors que la dotation annuelle de l'Etat devrait rester stable à 120 millions d'euros, ce qui engendrerait des surcoûts de respectivement 13 et 23 millions d'euros.

Votre Rapporteur pour avis estime que l'Etat devrait compenser intégralement le transfert de cette charge à l'AEFE.

En effet, si la dotation annuelle de l'Etat à l'AEFE (hors bourses) reste stable à 415 millions d'euros en 2009, en 2010 et en 2011, hypothèse aujourd'hui privilégiée par le ministère des Affaires étrangères et européennes, l'AEFE risque d'être soumise à de fortes contraintes budgétaires au cours des trois prochaines années.

b) Le coût exponentiel de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français

En 2009, 30 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour financer la mesure de prise en charge des frais de scolarité des élèves français.

Rappelons que la prise en charge des frais de scolarité des élèves français avait été une promesse du Président de la République, lors de la campagne présidentielle.

L'AEFE s'est organisée rapidement pour permettre le démarrage de cette prise en charge dès la rentrée scolaire de septembre 2007 pour les élèves de terminale.

Les deux tiers des 3 755 élèves potentiellement concernés par cette mesure ont déposé un dossier, le tiers restant étant constitué de familles non éligibles (notamment parce que les frais de scolarité étaient pris en charge par les employeurs de l'un des parents) ou n'ayant pas souhaité effectuer cette démarche.

Ainsi, 1 270 élèves de terminale ont bénéficié de la prise en charge en 2007-2008, plus 826 qui étaient déjà bénéficiaires d'une bourse avant la réforme, soit un total de 2 096 élèves de terminale.

Lors de la rentrée scolaire 2008-2009, le dispositif a été étendu aux classes de première et il est prévu de l'étendre aux classes de seconde en 2009.

Sur un montant total de 67,2 millions d'euros consacré aux bourses scolaires en 2008, le coût de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français des classes de terminale et de première a donc représenté au total 14,7 millions d'euros en 2008, soit un montant conforme aux prévisions¹.

On constate cependant que :

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

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

- plusieurs employeurs privés se désengagent du paiement des frais de scolarité des enfants de leurs expatriés.

Il est vrai que les employeurs ne peuvent qu'être confortés dans cette démarche par les propos tenus récemment par le Président de la République devant la communauté française de Damas, lors de sa visite en Syrie, le 4 septembre dernier, selon lesquels les entreprises n'ont pas à prendre en charge les frais de scolarité...

Votre Rapporteur pour avis ne reviendra pas ici sur les nombreux effets pervers de cette mesure, comme l'éviction des élèves étrangers ou l'effet d'aubaine pour les entreprises, qu'il avait longuement présenté dans son rapport de l'année dernière.

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

Selon les estimations du ministère des affaires étrangères et européenne, les moyens nécessaires pour financer les bourses sur critères sociaux et la prise en charge des frais de scolarité des élèves français devraient passer de 89 millions d'euros en 2009 (dont 30 millions d'euros pour la prise en charge des frais de scolarité) à 126 millions en 2010 (dont 60 millions d'euros pour la prise en charge) et à 161 millions d'euros en 2011 (dont 94 millions d'euros pour la prise en charge), alors qu'il n'est prévu que respectivement 86 millions d'euros en 2009, 106 millions d'euros en 2010 et 126 millions d'euros en 2011, au titre de l'ensemble des bourses scolaires et de la prise en charge des droits de scolarité des élèves français, soit des surcoûts de respectivement 3, 20 et 40 millions d'euros.

A terme, le coût total des bourses pourrait s'élever à 743 millions d'euros par an pour l'Etat, dont 713 millions d'euros au titre de la prise en charge des frais de scolarité en cas d'extension à toutes les classes de la maternelle à la terminale, alors que le coût des bourses sur critères sociaux ne

¹ Cela représente : 14,7 millions d'euros pour 1 270 élèves de terminales, soit X euros pour un élève de terminale, 52,5 millions d'euros pour environ 20 000 élèves boursiers, soit X euros pour un élève boursier

représentait que 47 millions d'euros en 2007 avant l'instauration de la gratuité.

Projection du coût global des bourses destinées aux élèves français

Année scolaire	Montant consacré aux bourses	<i>Dont mesure de prise en charge (gratuité)</i>
2007-2008	67,2	14,8
2008-2009	86,1	30,5
2009-2010	110	54,2
2010-2011	142	85,3
2011-2012	181	123,3
2012-2013	226	168
2013-2014	281	224
2014-2015	346	291
2015-2016	423	372
2016-2017	514	467
2017-2018	622	583
2018-2019	743	713

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

Par ailleurs, comme le relève notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial pour la commission des Finances, la mesure de gratuité pour les dix établissements les plus coûteux a représenté un coût pour l'Etat de 5,8 millions d'euros pour 480 élèves en 2007.

Liste des 10 établissements avec les frais de scolarité les plus élevés

Homologué	Lycée international franco-américain	Etats-Unis	San Francisco	16 801
Homologué	Ecole internationale des Nations Unies	Etats-Unis	New-York	16 497
Homologué	Ecole franco-américaine de New York	Etats-Unis	Mamaroneck	15 635
Homologué	Lycée français	Etats-Unis	New-York	15 327
Homologué	Ecole bilingue (Toronto French school)	Canada	Toronto	14 915
Homologué	Lyceum Kennedy	Etats-Unis	New-York	14 799
Homologué	Ecole bilingue Arlington-Cambridge	Royaume-Uni	Londres	14 337
Conventionné	Lycée français La Pérouse	Etats-Unis	San Francisco	12 941
Homologué	Section française d'Awty International School	Etats-Unis	Houston	11 094
Homologué	Lycée français	Etats-Unis	Los Angeles	11 468

Ayant dès l'annonce de cette mesure, dénoncé ses effets pervers, comme l'éviction des élèves étrangers ou le désengagement des entreprises, votre Rapporteur pour avis constate que aujourd'hui tout le monde ou presque s'accorde sur la nécessité d'encadrer cette mesure. Un large consensus s'est exprimé à ce sujet lors des états généraux de l'enseignement français à l'étranger, qui se sont tenus à Paris le 2 octobre dernier, et le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, a lui-même appelé de ses vœux un réexamen de cette mesure.

Toutefois, même s'il s'agit d'un moindre mal, **votre Rapporteur pour avis s'interroge sur l'idée fréquemment avancée d'un double plafonnement de cette mesure**, en fonction des revenus bruts des familles à hauteur de 150 000 euros annuels par foyers, quel que soit le pays, et en fonction du montant des droits de scolarité, l'Etat ne prenant pas en charge les écolages au-delà de 8 500 euros annuels par élève.

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

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

« Il nous semble certainement préférable que l'on utilise le montant qu'aurait représenté la mise en oeuvre d'une mesure générale, soit un maximum de 50 millions d'euros, soit plutôt utilisé au moins jusqu'à hauteur d'environ 20 millions pour abonder le budget des bourses pour l'ensemble des cycles, en en

assouplissant les critères d'attribution, permettant ainsi de mieux répondre aux grandes difficultés des nombreuses familles qui ne peuvent aujourd'hui en avoir le bénéfice, dans le souci, que nous partageons, qu'aucun enfant français ne soit écarté de l'enseignement français pour des raisons financières. Les besoins de l'enseignement français à l'étranger, notamment en matière immobilière, sont tels que le reste du montant pourrait aisément y trouver son meilleur emploi ».

c) La politique immobilière de l'agence risque de servir de variable d'ajustement

Le décret du 19 mai 2005 modifiant le décret du 23 décembre 2003 a attribué à l'AEFE des compétences immobilières sur les bâtiments des établissements en gestion directe.

Cette compétence nouvelle en qualité d'opérateur immobilier de l'Etat a fait l'objet d'un audit par la mission d'audit de modernisation, qui a rendu son rapport en juin 2006.

Les principales recommandations de cette mission étaient les suivantes :

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

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

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

La mission d'audit avait évalué à 240 millions d'euros les crédits à mobiliser sur cinq ans pour réhabiliter le parc immobilier et le mettre aux normes de sécurité, ce qui représente environ 48 millions d'euros par an.

Le programme immobilier de l'agence, qui a été voté par son conseil d'administration, représente un montant total d'investissement de 176 millions d'euros, hors acquisitions destinées aux établissements conventionnés, répartis sur cinq ans (2006-2010).

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

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

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

Ainsi, aucun financement de l'Etat n'est prévu pour la politique immobilière de l'agence en 2009. Or, les besoins d'investissements immobiliers de l'agence restent très importants.

Au cours de l'année 2008, les travaux pour le lycée de Dakar au Sénégal d'un montant de 21 millions d'euros ont débuté en septembre dernier. La construction du lycée d'Ho-Chi-Minh-Ville, d'un montant de 4,2 millions d'euros, a commencé au premier trimestre.

L'agrandissement du lycée du Caire, qui représente un coût de 15 millions d'euros, fait l'objet, à la suite de l'abandon du montage en contrat de partenariat, d'un concours d'architecture.

Le concours d'architecture pour la construction du lycée français de Vienne, d'un montant de 3 millions d'euros, devrait être lancé avant la fin de l'année.

On pourrait également mentionner la construction de l'école Max-Marchand à Alger, l'extension de l'école Saint-Exupéry à Madrid, pour un montant de 6,5 millions d'euros, ou encore la construction du nouveau lycée d'Ankara, pour un montant de 8,5 millions d'euros, dont la maîtrise d'ouvrage a été transférée à l'AEFE.

Or, l'agence ne pourra plus comme par le passé compter sur son fond de roulement puisque celui-ci a fortement diminué ces dernières années, passant de 75 millions d'euros en 2005 à 15 millions d'euros en 2008, ce qui ne représente plus que environ 12 jours de fonctionnement.

PROGRAMMATION IMMOBILIERE ET CREDITS DE PAIEMENTS 2007 (en millions d'euros)

Établissement	Nature des travaux	Montant total programmation 2007/2009	DEPENSES 2007					FINANCEMENT 2007		
			Agence chapitre 21 achats terrains	Agence chapitre 21 achats bâtiments	Agence chapitre 23 travaux/ construction	Agence chapitre 68 provisions pour emprunts	Dépenses établissement	Agence chapitre 16 emprunts	Agence prélèvement sur fonds de roulement	Financement établissement
ALGER	Réhabilitation du bâtiment du primaire, construction de salles de sciences et d'une salle polyvalente, extension du réfectoire et du CDI	3,2								
BARCELONE	Mise aux normes - réhabilitation salles de sciences -rénovation de la maternelle	4,4					2			2
BRUXELLES	Tvx de mise aux normes, tvx de gros entretien, remplacement des fenêtres, construction d'une maternelle	10,45			0,7		2,7		0,7	2,7
BUENOS AIRES	Travaux de gros entretien et de mise aux normes	1					0,15			0,15
DAKAR	Construction du nouveau lycée	21			1		1		1	1
HO CHI MINH VILLE	Construction du nouveau lycée	4,2					1,1			1,1
LISBONNE	Mise aux normes de sécurité de l'un des pavillons, alarme-incendie	3,85			0,8		0,6		0,8	0,6
LONDRES	Achat et rénovation	16		7		0,45	3	3	4	3
MOSCOU	Achat et construction pour le primaire	5,8								
MUNICH	Construction du nouveau lycée	4,8			1,7		1,1		1,7	1,1
PEKIN	Construction du nouveau lycée	11,3			8	0,9		6	2	
SOUSSE	Construction de l'école primaire et du collège	3			1		0,1		1	0,1

TANANARIVE	Achat du terrain de l'école d'Ambohibaho	0,2	0,2						0,2	
VALENCE	Reprise des toitures - mise aux normes - création salle polyvalente	1,5					1			1
VIENNE	Travaux de gros entretien et de mise aux normes - relocalisation école maternelle	5,55					1,6			1,6
NOUACKCHOTT	Construction									
TANANARIVE	Achat d'un terrain									
AMMAN	Achat d'un terrain	1	1						1	
HANOI	Achat d'un terrain	1,7	1,7						1,7	
BRASILIA	Achat d'un terrain	2,4	2,4						2,4	
TOKYO	Achat d'un terrain									
TOTAL :		101,35	5,3	7	13,2	1,35	14,35	9	16,5	14,35
Inscription en DM 1 2007 de l'agence	dépenses classe 2		25,5							
	provisions pour emprunts chapitre 68					1,35				
	emprunts compte 164							9		
	prélèvement FDR								16,5	
<i>Établissements</i>							14,35			14,35

Pour mémoire : partenariats publics privés

LE CAIRE	Construction	15								
MOSCOU	Achat d'un terrain	15								
LONDRES	Achat d'un terrain	15								
TOTAL :		45								

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

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

- lycée français de Barcelone,
- lycée français Jean Monnet de Bruxelles,
- lycée français Jean Mermoz de Buenos Aires,
- lycée français Jean Mermoz de Dakar,
- lycée français de Francfort,
- lycée français Charles Lepierre de Lisbonne,
- lycée français de Valence,
- lycée français de Vienne.
- école Saint-Exupéry à Madrid
- lycée français de Tananarive

Ils représentent une surface bâtie d'environ 75.000 m² sur les 360.000 m² que représente la totalité des établissements en gestion directe.

En 2007, l'Agence a proposé au Ministère des Affaires étrangères et européennes une nouvelle liste d'établissements qui pourraient lui être remis en dotation. Ces remises en dotation concernent des EGD et des établissements conventionnés et correspondent à des biens détenus en pleine propriété ou en simple jouissance par l'Etat. Il s'agit des établissements suivants :

Etablissements en gestion directe (EGD)

Immeubles détenus en pleine propriété par l'Etat

- Lycée français de Tananarive
- Ecole Paul Cézanne à Rabat
- Groupe scolaire Claude Monet à Mohammedia
- Lycée français Théodore Monod à Nouakchott
- Lycée français de Barcelone (école Muner)
- Collège Saint-Exupéry à Madrid

Immeubles détenus en simple jouissance par l'Etat

- Ecole Claude Bernard à Casablanca
- Ecole Colette à Ho-Chi-Minh-ville
- Lycée Stendhal à Milan
- Lycée Alexandre Dumas à Moscou
- Lycée Alexandre Dumas à Alger
- Ecole Max Marchand d'Alger
- Ecole Albert Camus à Rabat
- Collège Saint-Exupéry à Rabat

Etablissements conventionnés

Immeubles détenus en pleine propriété par l'Etat

- Lycée français Jules Supervielle de Montevideo
- Lycée français de Tamatave
- Lycée français de Séoul
- Le grand lycée franco-libanais de Beyrouth

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

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

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

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

A cet égard, l'annonce par l'AEFE d'une contribution de 6 % sur les droits de scolarité perçus par les établissements en gestion directe et conventionnés et de 2 % sur les établissements homologués dont la moitié des recettes devrait être affectée à la politique immobilière de l'Agence, mérite un examen particulier.

d) L'annonce par l'AEFE d'une contribution de 6 % sur les droits de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés et de 2 % pour les établissements homologués

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

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

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

Selon les informations transmises à votre Rapporteur pour avis, cette contribution pourrait rapporter à l'AEFE environ 21 millions d'euros en 2009 (ce

qui correspond à 6 % des droits de scolarité de 350 millions d'euros). En tenant compte de la contribution de 2 % sur les droits de scolarité des établissements homologués, cela représenterait sur deux ans un montant de 60 millions d'euros. Le produit de cette contribution devrait être affecté pour moitié aux investissements immobiliers dans le réseau. Avec 30 millions d'euros sur deux ans, on reste cependant loin des besoins immobiliers.

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

4. Quelles perspectives pour l'AEFE ?

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

Cinq grandes priorités se dégagent de ce rapport :

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

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

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

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

français et de l'augmentation des frais de scolarité pour compenser le coût de cette mesure.

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

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

Enfin, concernant **la politique immobilière de l'AEFE**, aucun financement public n'est prévu dans les prochaines années. Comme cela a été indiqué précédemment, le besoin de financement, pour 2006-2011, de la politique immobilière de l'Agence a été évalué, par une mission d'audit, à 240 millions d'euros, soit 48 millions d'euros par an. Or, l'AEFE ne pourra plus, comme par le passé, compter sur son fonds de roulement, puisque qu'il ne représente aujourd'hui que 12 jours de fonctionnement.

Par ailleurs, le coût de la prise en charge des pensions civiles des personnels détachés par l'AEFE, dont le montant est évalué à 125 millions d'euros pour 2009, ne fait l'objet que d'une dotation de 120 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009. Or, ce coût devrait fortement augmenter en 2010 et 2011, alors que la dotation annuelle de l'Etat devrait rester stable à 120 millions d'euros, ce qui engendrerait des surcoûts de respectivement 13 et 23 millions d'euros.

Si, comme l'envisage le ministère des affaires étrangères et européennes, la dotation à l'AEFE au titre du programme 185 reste stable à son niveau de 415 millions d'euros en 2009, pour 2010 et 2011, l'équilibre financier de l'agence risque d'être sérieusement fragilisé.

Si on ajoute à cela le coût exponentiel de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français, dont le financement est notoirement insuffisant, on ne peut qu'être inquiet sur les perspectives financières du réseau de l'AEFE.

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

CONCLUSION

En conclusion, votre Rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention du Sénat sur **l'avenir incertain du financement du programme « Français langue maternelle » (FLAM)**.

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

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

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

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

Attaché à l'existence de ce programme, votre rapporteur pour avis vous propose d'adopter **un amendement** tendant à transférer 600 000 euros du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » au programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », afin de permettre le financement du programme FLAM. Ce montant de 600 000 euros correspond à la réduction de crédits du programme 105 proposée par notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial pour la commission des Finances, et justifiée par le poids de la contribution de la France à l'Union latine, à laquelle elle contribue à hauteur de 38 % alors que 37 pays en sont membres. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, une réduction à la baisse du montant de la contribution française à cette organisation est d'ailleurs en cours de négociations.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport pour avis lors de sa réunion du 19 novembre 2008.

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

M. André Vantomme s'est interrogé sur la rénovation et l'entretien des locaux des établissements d'enseignement français à l'étranger en l'absence de dotation de l'Etat pour la politique immobilière de l'agence.

En réponse, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis, a rappelé les chiffres précédemment cités par la mission d'audit.

Face à l'absence de subvention de l'Etat pour la politique immobilière, l'agence devait utiliser son fonds de roulement pour effectuer les travaux d'urgence et de sécurisation. Elle ne pourra plus comme par le passé contribuer à ce poste, puisque le fonds de roulement ne représente plus aujourd'hui que 12 jours de fonctionnement. En conséquence, il est vraisemblable que les droits de scolarité versés par les familles sont appelés à augmenter fortement dans les prochaines années.

Tout en étant conscient du contexte budgétaire contraint, M. René Beaumont s'est déclaré préoccupé par l'ampleur de la réduction des crédits consacrés à l'action culturelle extérieure, qui constitue un élément essentiel de la politique étrangère de la France.

Il a cité l'exemple de la coopération franco-allemande, à laquelle il est très attaché.

Il a également regretté la diminution de la proportion d'élèves étrangers inscrits dans les établissements de l'AEFE, qu'il a qualifiée de non-sens politique en souhaitant une augmentation des bourses délivrées aux élèves étrangers.

M. André Trillard s'est interrogé sur l'utilisation par l'AEFE de son fonds de roulement pour des opérations immobilières. Concernant l'action culturelle à l'étranger, il a estimé que celle-ci devait moins reposer sur des centres et instituts culturels, mais être davantage centrée sur des programmations culturelles « hors les murs ». Il a cité l'exemple du festival nantais du film : la « folle journée » qui s'est déroulée à Tokyo et à Kanazawa en mai dernier.

M. Josselin de Rohan, président, s'est demandé s'il ne subsistait pas encore des doublons entre des centres ou instituts culturels et des alliances françaises.

En réponse, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

- en Allemagne, un tiers des centres ou instituts culturels français ont été fermés ces dernières années et on constate un recul de l'apprentissage mutuel du français et de l'allemand ; il est regrettable, à cet égard, que la France n'ait apporté aucune aide au Land de Bad Wurtemberg, dont les autorités ont décidé, contre l'avis des parents d'élèves, de faire du français la première langue obligatoire dans l'enseignement scolaire ;

- le seul doublon existant entre un institut culturel et une alliance française est Madrid. Toutefois, l'alliance française se consacre exclusivement aux cours de français, tandis que l'institut culturel, haut lieu de la résistance au franquisme, est davantage tourné vers les manifestations culturelles. Il n'y a donc pas, selon elle, de doublon dans ce cas.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis, a ensuite présenté deux amendements, l'un visant à modifier l'intitulé du programme « Rayonnement culturel et scientifique », cette expression pouvant paraître présomptueuse. Elle a proposé de la remplacer par celle d'« Action culturelle et scientifique extérieure », l'autre tendant à réaffecter 600 000 euros destinés aux contributions internationales au profit du programme « Français langue maternelle », qui permet à des enfants scolarisés à l'étranger d'avoir des contacts réguliers avec la langue française et pour lequel aucun financement n'est prévu.

Après que M. André Trillard, rapporteur pour avis, et M. Josselin de Rohan, président, se furent interrogés sur l'origine de ces crédits, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis, a précisé que ce montant de 600 000 euros correspondait à la contribution de la France à l'Union latine, qui avait été supprimée par un amendement de la commission des finances à l'initiative de son rapporteur spécial, M. Adrien Gouteyron, compte tenu du fait que la France assurait 38 % du financement de cette organisation, alors que 37 pays en sont membres.

Mme Catherine Tasca a alors rappelé que l'organisation internationale de la francophonie et l'Union latine avaient noué une étroite coopération ces dernières années et elle s'est interrogée sur l'opportunité de réduire la part de la contribution française à cette organisation.

En réponse, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, rapporteur pour avis, a indiqué que la réduction de la contribution française à l'Union latine faisait actuellement l'objet de négociations par le ministère des affaires étrangères et européennes, ce qui avait conduit la commission des finances à proposer de supprimer 600 000 euros.

M. Josselin de Rohan, président, a fait part de son accord sur l'amendement proposé par le rapporteur pour avis, sous réserve que ce montant de 600 000 euros soit réexaminé en fonction du résultat des négociations sur la réduction de la contribution française, afin de ne pas risquer de fragiliser la position de la France au sein de cette organisation et au regard de ses engagements internationaux.

Sous cette réserve, la commission a adopté les deux amendements proposés par le rapporteur pour avis.

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

ANNEXE I - PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Mme Victoire Bidegain di Rosa et Mme Aurélia Lecourtier-Gegout**, *conseillères au cabinet de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes ;*

- **M. Didier Le Bret**, *Directeur adjoint du cabinet de M. Alain Joyandet, Secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie ;*

- **Mme Anne Gazeau-Secret**, *Directeur général de la Coopération internationale et du Développement du ministère des Affaires étrangères et européennes*, et **M. Jérôme Pasquier**, *Directeur général adjoint ;*

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

- **M. François Denis**, *Président de la Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPEE) ;*

- **M. Thierry Duboc**, *Secrétaire général du syndicat CFDT du ministère des Affaires étrangères et européennes* et **M. Jean-Pierre Farjon**.

ANNEXE II – AUDITION DE M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

Au cours de sa réunion du 28 octobre 2008, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, a procédé à l'audition de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2009.

M. Josselin de Rohan, président, a accueilli M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, en rappelant que les engagements internationaux du ministre ne lui avaient pas permis d'être auditionné, comme prévu, le 9 octobre dernier sur la situation dans le Caucase, et notamment le conflit en Géorgie. Il a donc précisé que la commission entendra le ministre sur le budget pour 2009, puis abordera la situation internationale, extrêmement riche, avec une priorité donnée à la crise géorgienne. Cette réunion pourra être l'occasion d'évoquer également l'évolution du dossier de l'Union pour la Méditerranée, les relations israélo-palestiniennes auxquelles la commission est particulièrement attentive après la mission effectuée par le groupe d'étude que préside Mme Monique Cerisier-ben Guiga, et au moment où M. Jean François-Poncet, accompagné de Mme Monique Cerisier-ben Guiga, est chargé d'une mission d'information sur les problématiques du Proche et du Moyen-Orient. Il a souhaité que soient évoquées nos relations avec la Turquie, où Mme Catherine Tasca et lui-même se sont récemment rendus, et où ils ont pu constater l'incompréhension et la déception de l'exécutif et du Parlement, au plus haut niveau, face aux positions prises par la France.

S'agissant du budget, il a rappelé que M. Alain Juppé, dans le Livre blanc sur la politique étrangère, constatait que les moyens financiers et humains consacrés au ministère, et donc, à une politique étrangère et européenne qui se veut globale et ambitieuse, comme y invite l'histoire, la stature internationale et le rôle de la France comme membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, atteignaient un niveau d'étiage. Se déclarant favorable à cette approche, M. Josselin de Rohan, président, a constaté que, dans le cadre pluriannuel qui est celui désormais de la programmation des finances publiques, le budget du ministère des affaires étrangères et européennes verra ses crédits légèrement augmenter durant la période 2009-2011, mais que cette hausse ne sera vraisemblablement pas suffisante pour couvrir l'augmentation des contributions internationales et les dépenses nouvelles. M. Josselin de Rohan, président, s'est donc interrogé sur les éléments qui risquent de constituer la nécessaire variable d'ajustement, et, notamment, sur le financement de notre réseau culturel, vecteur fondamental d'influence et de défense de la francophonie.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a tout d'abord précisé le contenu de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Il a rappelé qu'elle regroupait les moyens des réseaux diplomatiques, consulaires, ceux de l'action culturelle dans les pays développés, les contributions

internationales de la France au système des Nations unies et aux institutions européennes, les crédits en faveur des Français à l'étranger comme les bourses, et l'action sociale, et ceux de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Il a ajouté que le reste des crédits de coopération culturelle relevait de la mission « Aide publique au développement », dont ils sont une composante essentielle.

Il a indiqué que la mission « Action extérieure de l'Etat » ne comprenait pas les crédits de l'action audiovisuelle extérieure, désormais placée sous l'autorité du Premier ministre, ni les crédits d'aide publique au développement du ministère des affaires étrangères, qui sont intégrés dans la mission interministérielle d'aide publique au développement, ni les crédits de la Présidence française de l'Union européenne, qui font l'objet d'un programme spécifique.

Il s'est félicité de la progression de son budget de 7 % durant la période 2009-2011 : cette augmentation correspond à un effort global de plus grande sincérité budgétaire, qui conduit à mieux retracer l'état des charges réelles qui pèsent sur le budget, notamment pour les opérations de maintien de la paix (OMP), qui bénéficient de 40 millions d'euros supplémentaires, et de l'inscription d'une mesure de 120 millions d'euros correspondant aux droits à pension des personnels de l'AEFE. Le respect des promesses politiques, avec la gratuité de la scolarisation des élèves français à hauteur de 20 millions d'euros de moyens supplémentaires les bourses, sera étendue, en 2009, à la classe de seconde.

M. Bernard Kouchner a fait valoir que ce budget était la traduction de l'engagement du ministère des affaires étrangères et européennes pour une réforme ambitieuse de son administration centrale et de son réseau. Dans les prochains mois, l'administration centrale va se moderniser et se recentrer sur des fonctions stratégiques, avec la création d'un centre de crise, mis en service le 1er juillet 2008, et doté de 50 agents, qui permettra au ministère d'être plus présent et réactif. La création en cours d'une direction générale de la mondialisation, et la nouvelle organisation parisienne du ministère, qui sera regroupé en trois sites principaux, situés rue de la Convention, quai d'Orsay et à La Courneuve, à compter d'avril 2009, constituent également des facteurs de renouveau. Il s'est félicité, à ce propos, de ce que cette opération immobilière se soit faite à coût nul pour l'Etat, et au prix du marché pour les cessions d'immeubles, notamment ceux de la rue La Pérouse et de la rue Monsieur.

Il a constaté que les opérateurs se transformeront avec l'évolution de Cultures France, la création d'un opérateur « mobilité », unique, chargé de gérer les programmes de mobilité et d'expertise et l'amélioration de la tutelle politique et stratégique sur l'Agence française de développement et l'audiovisuel extérieur.

M. Bernard Kouchner a souligné la mutation en cours du réseau à l'étranger, entreprise pour mieux répondre aux nouveaux enjeux stratégiques. Elle se traduira par une nouvelle répartition des ambassades, selon qu'elles continuent à exercer des missions élargies, qu'elles soient chargées de définir des

missions prioritaires, ou de se concentrer sur un petit nombre de missions spécifiques. Il a souligné, sur ce point, qu'il ne s'agissait pas de distinguer des « grands postes » et des « petites ambassades ». La modernisation du réseau consulaire se poursuivra, avec notamment la transformation en cours des consulats européens. La réorganisation des dispositifs de diplomatie d'influence et d'aide publique au développement, sur le terrain, se traduira par la fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des centres culturels au sein d'une structure unique à autonomie financière, dans chaque pays.

La modernisation de l'outil diplomatique dans toutes ses composantes permettra de rendre 700 emplois durant les trois prochaines années, représentant près de 28 millions d'euros d'économies de masse salariale. En contrepartie, M. Bernard Kouchner est parvenu à sanctuariser les moyens de fonctionnement du ministère des affaires étrangères et européennes autour de 750 millions d'euros pour le programme « Action de la France en Europe et dans le monde », après plusieurs années d'appauvrissement, et obtenu du Président de la République de réaffirmer l'universalité du réseau diplomatique, qui constitue un atout formidable pour la France.

Puis M. Bernard Kouchner a constaté que ce projet de budget n'offrait pas que des motifs de satisfaction, car certains de ses moyens d'action voient leur niveau diminuer de façon préoccupante. Il s'agit, en particulier, des crédits alloués à la coopération militaire et de défense, dont les moyens d'intervention vont baisser à nouveau ; et des crédits d'influence culturelle, qui sont pourtant au cœur de notre outil diplomatique. Ainsi, au sein du programme « Rayonnement culturel et scientifique », la coopération à destination des pays de la zone OCDE voit ses moyens réduits de - 13 %.

En revanche, M. Bernard Kouchner a précisé avoir demandé que le montant des bourses, outil majeur de notre politique d'attractivité, et les subventions aux opérateurs culturels, que sont les Alliances française et CulturesFrance, soient préservés.

Il a insisté sur la nécessité de trouver des réponses aussi opérationnelles que possible à cette diminution, comme le développement d'une politique de partenariat, la réforme de l'organisation locale culturelle pour dégager autant de marges de manœuvre que possible, grâce au basculement des services culturels dans des EspacesFrance autonomie financière, qui auront en charge l'animation de notre coopération dans toutes ses composantes, linguistique, universitaire et scientifique.

M. Bernard Kouchner a fait valoir que dans un contexte budgétaire tendu, le relais et l'aide du Parlement lui sont indispensables, avec l'expression de sa confiance pour mener à bien la réforme de la diplomatie, réforme de grande ampleur, décisive pour l'avenir, et qui demande un effort continu. Ce projet nécessite que le ministère des affaires étrangères et européennes mette notamment en place un dispositif de deuxième carrière pour dynamiser la gestion de son encadrement supérieur. La mise en oeuvre de cette réforme nécessite le concours du Parlement pour son aspect législatif.

Il a souligné la nécessité de préserver le formidable outil que constitue le réseau de lycées français à l'étranger et, à travers lui, l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE). Cette agence se trouve dans une situation financière délicate, car il lui faut gérer, à la fois, la prise en charge de la gratuité pour les élèves du lycée, voulue par le Président de la République, le transfert de la charge des pensions sur son budget et le maintien, voire le développement, de son réseau.

M. Bernard Kouchner a souhaité également souligner l'importance des crédits d'aide bilatérale en faveur du développement, qui connaissent une réduction significative en matière d'aide-projet, l'aide multilatérale augmentant, pour sa part. Même dans la crise, il convient que la France n'oublie pas les plus démunis, et, singulièrement, l'Afrique.

En conclusion, M. Bernard Kouchner a fait état des deux sujets de satisfaction que constituaient pour lui le climat de coopération qui prévaut dans ses relations avec le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, avec un partage des tâches rationnel et efficace de la politique de visas. La Présidence française de l'Union européenne est, sans conteste, un succès diplomatique qui doit être mis au crédit notamment des agents du ministère des affaires étrangères. Ils déploient tous les jours des trésors d'énergie et de dynamisme pour animer ce moment si important pour la France. Ainsi, le budget voté pour l'an 2008 devrait être tenu, sans qu'un seul emploi n'ait été créé au ministère des affaires étrangères et européennes, qui a su relever ce défi de taille.

A l'issue de l'exposé du ministre, un débat s'est ouvert au sein de la commission.

M. André Trillard a souhaité connaître les critères qui seront utilisés pour répartir nos ambassades en trois catégories, comme le recommandait le Livre blanc sur la politique étrangère de la France rédigé par MM. Alain Juppé et Louis Schweizer, ainsi que le calendrier d'application de cette nouvelle organisation de notre réseau diplomatique et ses modalités de communication, d'une part, aux personnels du ministère des affaires étrangères et européennes, d'autre part, aux commissions compétentes du Parlement. Puis il a également interrogé le ministre sur les opérations de maintien de la paix engagées par l'ONU et auxquelles la France participe, et s'est enquis des modalités de leur financement, qui ne peut être assuré, en l'état, par le projet de budget pour 2009.

M. Robert del Picchia a approuvé la réforme de notre réseau diplomatique et l'évolution de notre réseau consulaire, qui doit en effet être réduit en Europe pour accompagner les expatriés français dans les pays émergents où ils s'installent en grand nombre, comme l'Inde ou la Chine. Il s'est également félicité de la création d'un centre de crise au sein du ministère, mais a souhaité savoir pourquoi ce centre n'était pas financé par le programme « Français de l'étranger et action consulaire ».

Puis il a abordé la prise en charge, par le ministère des affaires étrangères et européennes, des frais de scolarité des élèves français inscrits dans

les établissements de l'AEFE, et s'est déclaré favorable à une stabilisation de cette prise en charge aux trois seules classes de lycées. Il a estimé également opportun que cette prise en charge soit soumise à un double plafonnement, d'une part, en fonction du niveau des revenus des parents et, d'autre part, du niveau des frais pris en charge.

Il a constaté que l'AEFE avait augmenté de 6 % en moyenne les frais de scolarité à la rentrée 2008, et a déploré que cette augmentation soit souvent présentée comme la conséquence de la gratuité accordée aux élèves français des trois classes de lycées, alors qu'elle découle surtout du transfert, à cet organisme, des charges de pension des personnels enseignants expatriés, auparavant acquittées par le ministère de l'éducation ; il a donc souhaité qu'un communiqué de l'AEFE puisse dissiper les éventuels malentendus sur ce point. Enfin, il a évoqué la transformation de la DGCID (direction générale de la coopération internationale et du développement) en une direction générale de la mondialisation, et a souhaité en connaître les modalités.

M. Josselin de Rohan, président, a fait valoir que la gratuité des frais de scolarité récemment instaurée comportait, en effet, des effets pervers, car elle favorisait abusivement les parents disposant de revenus élevés, et défavorisait, en revanche, les familles étrangères, dont les enfants risquent de subir un effet d'éviction et dont les frais d'inscription sont maintenus. Il a indiqué que la commission entendait faire des propositions pour encadrer les effets de cette prise en charge.

M. Didier Boulaud a relevé la nécessité d'alléger notre dispositif d'opérations militaires extérieures (OPEX) qui pèsent pour environ 800 millions d'euros sur le budget du ministère de la défense et s'est interrogé sur l'opportunité de maintenir ses troupes à leur niveau actuel au Sinaï, au Kosovo, en Côte d'Ivoire ou encore au Tchad, où 2 000 soldats français sont présents pour une opération qui relève plutôt d'une mission de gendarmerie.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a constaté que notre personnel diplomatique, dont la qualité est incontestée, nourrissait de fortes inquiétudes sur son avenir. Elle a également regretté l'augmentation de 6 % des frais d'inscription pratiqués par l'AEFE, relevant qu'elle constituait un minimum et qu'elle pouvait s'élever jusqu'à 25 %, comme au Togo. Evoquant le fonds mondial de lutte contre le paludisme, la tuberculose et le sida, qui bénéficie d'une augmentation de 20 millions d'euros en 2009, elle s'est interrogée sur l'opportunité d'une telle croissance ; elle a pris l'exemple du Cambodge, où pas moins de 400 centres d'information sur le sida sont financés par la Banque mondiale, alors que l'institut Pasteur manque de vaccins contre la rage, maladie répandue dans ce pays.

Elle a fait état d'un autre crédit de 20 millions d'euros débloqué par l'Union européenne pour lutter contre la grippe aviaire, estimant que cet argent risquait d'être mal utilisé faute de postes d'assistants techniques.

Enfin, elle a vivement déploré la baisse des crédits d'action sociale enregistrée par la direction des Français de l'étranger.

Evoquant le récent colloque organisé à Mexico sur la lutte contre le sida, dont la France est le deuxième contributeur, M. Michel Guerry a déploré que notre pays n'ait pu y être représenté au niveau ministériel. Il s'est interrogé, par ailleurs, sur la possibilité, pour nos ambassadeurs, de défendre des projets bilatéraux financés sur les crédits multilatéraux.

M. Jean-Louis Carrère s'est étonné du décalage, qu'il constatait, entre les recommandations contenues dans le Livre blanc sur la diplomatie et le projet de budget pour 2009 du ministère des affaires étrangères. Il s'est étonné que le ministre fasse état d'une hausse de ses crédits de 7 %, alors que ses propres services précisent que ce budget a baissé en valeur de 1,53 % depuis 2000, et qu'il ne représente aujourd'hui qu'1,37 % du budget de l'Etat.

En réponse, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- les recommandations contenues dans le Livre blanc doivent être appliquées avec pragmatisme, particulièrement dans le contexte budgétaire actuel ; il convient en particulier de maintenir l'effort en faveur du développement ;

- le Livre blanc conduit à moduler notre présence à l'étranger en fonction de nos priorités, et à réorganiser notre réseau diplomatique afin que la dimension interministérielle y soit totalement prise en compte. Un plan triennal sera proposé dans les prochaines semaines, pour la répartition des ambassades en trois groupes prenant en compte les missions qu'elles auront à assumer, et celle des moyens qui leur seront alloués ;

- le fonctionnement du réseau britannique est différent du nôtre. Il a subi des ajustements importants s'agissant à la fois de ses implantations et de ses personnels. Ainsi, certaines ambassades ont été supprimées, et la plupart des logements des personnels diplomatiques sont localisés dans des bâtiments privés, loués par le Foreign Office. Notre pays dispose du deuxième réseau diplomatique au monde, après celui des Etats-Unis et n'a pas choisi les mêmes méthodes que celles des Britanniques ;

- la France contribue, par l'envoi de troupes, à 11 des 16 OMP (opérations au maintien de la paix) décidées par l'ONU ; elle participe ainsi à la protection des populations les plus vulnérables. La situation prévalant en République démocratique du Congo dans la région du Kivu, où près d'un million de réfugiés errent de camp en camp, justifie une intervention de la communauté internationale ;

- il est souhaitable, en effet, de réduire notre présence militaire dans certains pays, comme le Kosovo ou la Bosnie, ou encore la Côte d'Ivoire dès que les élections présidentielles y auront été organisées. Quant à EUFOR-Tchad, sa mission prend fin en mars 2009 et doit être relayée par une opération sous drapeau de l'ONU, à laquelle les troupes actuellement sur place pourront éventuellement participer selon des modalités encore à déterminer ;

- la France est au 5e rang des contributeurs financiers des OMP, avec 380 millions d'euros en 2008 ; la gestion de 2008 du ministère des affaires étrangères et européennes laisse subsister un besoin de financement de l'ordre de

70 millions d'euros à ce jour qui sera couvert en loi de finances rectificative 2008 ;

- le réseau consulaire français sera réduit en Europe au bénéfice de pays émergents : ainsi, 4 nouveaux consulats ont été récemment ouverts en Inde, Chine, Russie et au Kurdistan d'Irak. Ce mouvement devra évidemment être poursuivi ;

- il convient donc de moduler cette prise en charge de la gratuité dans les établissements français en fonction des deux critères évoqués par M. Robert del Picchia, et de développer l'attribution de bourses et d'aides, ainsi que le concours des entreprises implantées à l'étranger. Le coût de cette gratuité est estimé à 20 millions d'euros par classe, soit un montant de 45 millions d'euros en 2008 ;

- le centre de crise est effectivement financé pour l'instant par les programmes 105, au titre de son rattachement au Secrétariat général du ministère et 209, qui regroupe les crédits de l'action humanitaire d'urgence ;

- l'actuelle DGCID est appelée à se fondre dans une nouvelle organisation, comportant une direction générale de la mondialisation qui comportera quatre pôles : économie mondiale et stratégie de développement, biens publics mondiaux, mobilité et attractivité, culture et langue françaises. Dans ce dernier pôle, la dimension religieuse sera prise en compte de manière beaucoup plus efficiente qu'aujourd'hui ;

- les 140 agents, qui seront affectés, au ministère de l'immigration, de l'identité nationale et du codéveloppement, resteront gérés par le ministère des affaires étrangères et européennes ;

- les 300 millions d'euros affectés au fonds mondial de lutte contre le paludisme, la tuberculose et le sida sont un engagement majeur de notre pays ; leur utilisation, variable suivant les pays, a globalement permis des résultats très importants ;

- la lutte contre la rage passe par une vaccination peu coûteuse ; le réseau des instituts Pasteur, qui reçoivent une subvention de l'Etat, et sont des établissements de grande qualité, peut donc y faire face ; il existe un projet important de l'agence française de développement en cours dans le Sud-Est asiatique en matière de santé ;

- la France était notamment représentée au congrès de Mexico par le directeur de l'agence nationale française pour la recherche contre le sida et les responsables de nombreuses organisations, le SIP Esther ou des ONG importantes. Un message du Président Nicolas Sarkozy y a été lu par notre ambassadeur chargé de la lutte contre le sida ;

- la France contribue à hauteur de 24,5 % au financement du fonds européen de développement (FED). Il est certain que les financements multilatéraux sont plus difficiles à valoriser par notre pays que les projets bilatéraux ; pour tenir compte de cette difficulté, la participation française au FED se réduira à 19 % pour le du 10e FED.

**ANNEXE III – AUDITION DE MME ANNE GAZEAU-SECRET,
DIRECTEUR GENERAL DE LA COOPERATION
INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT (DGCID) DU
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES
SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009**

Au cours de sa réunion du 2008, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, a procédé à l'audition de Mme Anne Gazeau-Secret, directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministre des affaires étrangères et européennes, sur les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » et du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission interministérielle « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2009.

Accueillant Mme Gazeau-Secret, M. Josselin de Rohan, président, a rappelé que l'année 2009 serait une année particulière pour la DGCID, qui devrait effectuer sa mutation en direction générale des affaires globales.

Mme Anne Gazeau-Secret s'est appuyée sur un diaporama pour évoquer successivement les programmes 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission Action extérieure de l'Etat et 209 « Solidarité » de la mission « Aide publique au développement ».

Evoquant le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », elle a indiqué que la progression des crédits s'expliquait par le rebasage, à hauteur de 120 millions d'euros, de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour tenir compte des cotisations vieillesse des personnels.

Les crédits de la coopération culturelle reviennent de 105 à 91,8 millions d'euros en 2009, soit une baisse de 13 %, ce qui devrait avoir des conséquences graves sur le réseau et se traduire par une diminution de 10 à 15 % des enveloppes des postes, par ailleurs confrontés à des augmentations de dépenses de personnel et d'immobilier.

Les crédits du programme 209 « Solidarité » de la mission « Aide publique au développement » privilégient l'approche multilatérale : 802 millions d'euros sont alloués au FED et 300 millions d'euros au Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les autres crédits sont en baisse.

La France reste le second contributeur de la Banque africaine de développement et du Fonds mondial ; elle est le troisième bailleur mondial. Elle contribue par ailleurs à différents mécanismes de financement innovants. Une augmentation importante des prêts devrait permettre une légère augmentation de l'aide bilatérale.

Les priorités sectorielles et géographiques se concentrent sur les huit chantiers pour l'Afrique définis par le secrétaire d'Etat chargé de la coopération

et de la francophonie : l'aide alimentaire, dont les crédits passent de 30 à 40 millions d'euros, les pays en crise, la politique du genre, le soutien au volontariat de solidarité internationale et aux ONG de développement.

La réforme de l'outil de coopération devrait se dérouler sur une période d'au moins trois ans. Certains des opérateurs auxquels des crédits seront délégués ne sont pas encore créés.

L'objectif, ambitieux, est de publier un décret définissant le nouvel organigramme au printemps de 2009. La DGCID, qui compte actuellement 450 personnes, doit fusionner avec la direction économique qui en compte 70, dans une nouvelle direction générale, qui regroupera environ 450 personnes.

La mise en œuvre de la trentaine de recommandations du Comité de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 est un chantier gigantesque. La création d'un nouvel opérateur chargé de la mobilité implique par exemple l'intervention de plusieurs ministères de tutelle.

Le secrétaire d'Etat souhaite proposer au Parlement un texte englobant l'ensemble des dispositions relevant de la réforme.

Les enjeux liés à la création d'une nouvelle direction générale, dont l'intitulé n'est pas encore arrêté, est de mieux traiter les questions globales. Quatre directions seront créées, dont l'une sera compétente sur les biens publics mondiaux. Sur le terrain, le rôle des ambassadeurs sera renforcé.

L'objectif est de remettre de la cohérence dans les moyens de l'Etat à l'étranger en recherchant un logo unique pour une visibilité accrue.

Pour la méthodologie, les nouvelles méthodes de travail tendent à privilégier une culture de l'évaluation des résultats. Des projets-pilotes sont ainsi menés dans 13 pays pour apprécier la faisabilité de la fusion entre les services d'action culturels et de coopération et les établissements à autonomie financière.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a tout d'abord exprimé le vœu que les crédits d'action culturelle, séparés de façon artificielle entre deux missions budgétaires sur le critère de l'appartenance des pays concernés à l'OCDE, puissent être regroupés au sein d'une même mission.

Elle a souligné que la réduction des crédits du programme 185 se poursuivrait en 2010 et en 2011. Elle a noté que les crédits destinés aux opérateurs CampusFrance et CulturesFrance diminuaient respectivement de 20 et 21 % et que les crédits destinés à la promotion du français dans les pays de l'OCDE revenaient de 70 à 60 millions d'euros, alors que le cinquantenaire de la francophonie rendrait nécessaire l'organisation de manifestations de prestige. Elle a souhaité savoir quelles seraient les actions qui devraient être arrêtées faute de crédits. Elle s'est ensuite interrogée sur les modalités juridiques et financières de l'évolution du réseau culturel à l'étranger. Rappelant que des centres culturels avaient déjà été transformés en antennes dans certains pays, elle a souhaité savoir si cette transformation avait fait l'objet d'une évaluation. Elle s'est inquiétée du transfert à l'AEFE du programme Français Langue Maternelle (FLAM) sans les

crédits correspondants et de la mise en place par l'AEFE d'une contribution sur le produit des frais de scolarité de 6 % pour les établissements en gestion directe et conventionnés et de 2 % pour les établissements homologués qui risque d'être répercutée sur les frais de scolarité.

M. André Vantomme, corapporteur de la mission « Aide publique au développement » a souligné que l'effort de la France restait important mais s'est inquiété d'un certain glissement, dans le choix des bénéficiaires des pays les plus pauvres vers les pays émergents, via le financement sous forme de prêts.

Mme Anne Gazeau-Secret a apporté les éléments de réponse suivants :

- à la suite de la révision générale des politiques publiques, il n'est pas impossible que des modifications de la maquette budgétaire interviennent, mais il ne faut pas en sous-estimer les conséquences pour l'administration ;

- la LOLF n'a pas produit tous les résultats escomptés notamment en termes de fongibilité asymétrique en ne laissant pas les chefs de programme faire des propositions ayant pour but de retrouver des marges de manœuvre sur subventions ;

- les crédits bilatéraux sont effectivement en baisse de 17 millions d'euros, ce qui oblige à un travail d'arbitrage douloureux que la DGCID est en train de conduire ;

- sur le programme 209, les crédits hors aide projet baissent de 60 millions d'euros ;

- les opérateurs devront également se recentrer sur leurs priorités, le programme FLAM devra effectivement être auto-financé par l'AEFE ;

- des effectifs devraient être supprimés au sein de la future direction générale par la mutualisation des fonctions de gestion. 6 emplois devraient être transférés à l'AFD pour la gestion des projets des ONG ;

- le terme de redéploiement est préférable à celui de fermeture pour les centres culturels : si un centre a été transformé en Alliance française à Edimbourg, un nouveau centre culturel vient d'être ouvert à Erbil. Il convient de préserver un équilibre entre les emplois et les crédits d'intervention qui demeurent et opérer le mouvement déjà accompli par nos partenaires, avoir moins de structures fixes en Europe et plus de présence dans les pays émergents ;

- la baisse de la subvention à CulturesFrance sur le programme 185 est compensée par une augmentation sur les crédits du programme 209.

ANNEXE IV :
BILAN DE LA PRISE EN CHARGE
DES FRAIS DE SCOLARITÉ DES ÉLÈVES FRANÇAIS

(source : ministère des affaires étrangères et européennes)

Décidée par les pouvoirs publics le 30 août 2007 et réglementairement traduite dans une instruction spécifique (adossée à celle des bourses scolaires) publiée le 21 septembre 2007, la réforme de la prise en charge par les pouvoirs publics des frais de scolarité des élèves français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger a été mise en place selon le calendrier suivant : prise en charge des frais de scolarité des enfants français inscrits en classe de terminale dès l'année scolaire 2007/2008 et extension du dispositif à la classe de première en 2008/2009 pour les pays du rythme nord, prise en charge des frais de scolarité des enfants français inscrits en classes de première et de terminale simultanément en 2008 pour les pays du rythme sud.

1. Prise en charge des élèves de terminale : bilan définitif de la campagne 2007/2008 (pays du rythme nord)

Instruction des demandes par l'Agence :

Les demandes de prise en charge ont été instruites par l'Agence en stricte conformité avec les dispositions réglementaires fixées et validées par ses tutelles :

- nationalité française et inscription au registre mondial des Français établis hors de France des élèves concernés,
- résidence des parents dans le pays de scolarisation des enfants,
- absence de couverture totale des frais de scolarité par l'employeur,
- fréquentation d'une classe homologuée par le ministère de l'Education nationale (dérogation possible au cas par cas pour les établissements ayant signé une convention avec le CNED si la situation locale le justifie),
- scolarisation effective et assiduité des élèves,
- absence d'un retard scolaire important non justifié,
- régularité de la situation des familles au regard des prestations sociales en France (familles venant de s'installer à l'étranger).

Bilan

- Nombre d'élèves français scolarisés en terminale (2007/2008 et 2008) : 4 215
- Nombre d'élèves scolarisés dans des établissements n'appelant pas de frais de scolarité : 204
- Nombre d'élèves scolarisés dans des établissements des pays du rythme sud (dépôt des dossiers en avril 2008) : 256
- Nombre d'élèves potentiellement concernés par la réforme : 3 755

- Nombre d'élèves dont les parents sont fonctionnaires de l'Etat ou personnels de l'AEFE n'ayant pas présenté de demande (estimation) : 794
- Nombre d'élèves pour lesquels la scolarité a été directement payée par l'employeur à l'établissement : 377 (information officiellement attestée par les établissements)
- Nombre potentiel de prises en charge : 2 584
- Nombre d'élèves pour lesquels une demande de prise en charge a été présentée : 2 333 dont 827 demandes de bourses valant demandes de bourses parascolaires, soit 90,28 % des prises en charge attendues.

L'instruction directe des demandes par l'Agence a permis d'observer :

- quelques formulaires mal renseignés ou non signés,
- d'assez nombreuses déclarations inexactes ou incomplètes s'agissant, en particulier, des aides à la scolarité perçues de l'employeur. Sur ce point, l'Agence a dû procéder à un contrôle lourd et fastidieux du statut des demandeurs personnels de l'Etat ou de l'AEFE afin de vérifier leurs droits éventuels à prise en charge.
- des discordances assez fréquentes entre les tarifs annoncés par les établissements en matière de prise en charge et ceux notifiés dans le cadre de la gestion des bourses scolaires,
- la demande de couverture de droits de scolarité non visés par la prise en charge (droits d'inscription aux examens en particulier).

Décisions de l'Agence :

- nombre de demandes instruites : 2 333 (dont 827 demandes de bourses valant demandes de bourses parascolaires).
- nombre de demandes recevables : 2 086
- nombre de demandes non recevables : 247 (10,59 %), pour les motifs suivants :
 - nationalité française non établie : 1
 - non-inscription au registre mondial des Français établis hors de France : 5
 - absentéisme : 1
 - non résidence des parents dans le pays de scolarisation : 8
 - non scolarisation des élèves concernés : 4
 - aide à la scolarité de l'Etat ou de l'AEFE couvrant la totalité de l'aide à la scolarité : 190 (76,92% des rejets)
 - aide à la scolarité de l'employeur couvrant la totalité de l'aide à la scolarité (entreprises privées) : 24
 - aide à la scolarité de l'employeur couvrant la totalité de l'aide à la scolarité (établissements scolaires) : 2
 - scolarité payée par une compagnie d'assurance : 1
 - perception de prestations sociales en France : 6

- non scolarisation dans l'enseignement français (sections internationales):3
- scolarisation en terminale BEP (première) : 2

Selon les résultats d'une enquête conduite auprès des postes, les motifs de non présentation d'une demande de prise en charge par les autres familles sont les suivants :

- aide à la scolarité de l'employeur à laquelle certaines familles disent ne pas vouloir renoncer
- prise en charge des frais de scolarité par un Etat étranger
- revenus jugés suffisants par les familles
- situation irrégulière au regard des caisses d'allocations familiales
- parents résidant en France
- mauvaise compréhension des conditions d'accès au dispositif

Quelques statistiques :

- Nombre d'établissements pour lesquels des demandes de prise en charge ont été transmises

142 sur 205 potentiellement concernés (69%)

31 EGD (100%)

84 Conventionnés (81%)

34 Homologués (49%)

Nombre de demandes de prise en charge présentées par type d'établissement : (étude sur 1 433)

Gestion Directe : 636 (44,38%)

Conventionnés : 624 (43,54%)

Homologués : 173 (12,08%)

- Frais de scolarité pris en compte :

Frais de scolarité les plus élevés : 17 320 € (lycée international franco-américain de San Francisco)

Frais de scolarité les moins élevés : 686 € (lycée français de Tamatave)

- Revenus bruts déclarés : (étude sur 1 433 familles)

Entre 1 000 001 et 2 000 000 € : 3

Entre 500 001 et 1 000 000 € : 6

Entre 200 001 et 500 000 € : 60

Entre 100 001 et 200 000 : 185

Entre 50 001 et 100 000 € : 342

Entre 10 001 et 50 000 € : 646

Entre 1 et 10 000 € : 153

0 € : 38

Sur la base des revenus qu'elles ont déclarés, 422 familles (29,5%) ayant présenté une demande de prise en charge pourraient prétendre à une bourse scolaire.

Notification des décisions :

L'Agence a transmis ses décisions aux postes, aux établissements et aux familles au début du mois de mars 2008. Le versement des subventions complémentaires correspondantes a également été réalisé en mars 2008, soit moins d'un mois après la clôture des demandes.

Toutefois, l'Agence a saisi et instruit des demandes de prise en charge « tardives » jusqu'à fin mai ainsi que d'assez nombreuses réclamations sur les décisions prises.

A noter que la réforme a pour corollaire une forte pression sur le dispositif des bourses scolaires.

Situation budgétaire :

Prises en charge 2007/2008 :

Demandes de bourses valant demandes de prise en charge : 827 pour 2 267 514,30 € (dont 312 997,97 € de compléments de prise en charge pour 359 élèves), soit un coût moyen par élève de 2 742 €.

Demandes de prise en charge : 1 259 pour 4 426 381,37 €, soit un coût moyen par élève de 3 516 €.

Soit au total : **2 086 élèves pour montant total de 6 693 895,67 €.**

2. Prise en charge des élèves de première et de terminale : point sur les campagnes 2008 (pays du rythme sud) et 2008/2009 (pays du rythme nord).

Au titre de la réforme de la prise en charge désormais étendue aux élèves de première, l'Agence a été dotée d'une enveloppe de 20 millions d'euros au titre de l'exercice budgétaire 2008.

L'instruction spécifique concernant la procédure applicable aux années scolaires 2008 (rythme sud) et 2008/2009 (rythme nord) est parue le 9 janvier 2008.

Comme pour l'année scolaire précédente, les établissements scolaires et les postes ont pré-vérifié pour ce qui les concernait la conformité des dossiers de demande présentés qui ont ensuite été saisis et instruits directement par le service des bourses scolaires de l'Agence.

Désormais calé sur celui des bourses scolaires, le calendrier de la prise en charge doit permettre de traiter les demandes de telle sorte que les familles ne soient pas conduites à faire l'avance des frais de scolarité aux établissements à la prochaine rentrée. L'Agence rappelle cependant qu'elle n'a pas le pouvoir réglementaire d'imposer cette disposition aux établissements conventionnés et simplement homologués sur lesquels elle n'exerce aucune tutelle.

Instruction des demandes par l'Agence :

Les demandes de prise en charge ont été instruites en stricte conformité avec les dispositions réglementaires fixées, inchangées par rapport à la précédente campagne.

La dotation 2008 accordée à ce jour à l'Agence s'avérant suffisante, aucun critère de ressources n'a été appliqué, aucun plafonnement des frais de scolarité n'a été opéré.

Bilan

La seconde campagne de prise en charge traduit deux phénomènes patents :

- une augmentation très nette du nombre de demandes présentées (le dispositif paraît aujourd'hui parfaitement connu et la procédure parfaitement intégrée par les familles),
- un désengagement progressif des entreprises dans la prise en charge de la scolarité des enfants de leurs collaborateurs (Auchan, Darty, lycée Rochambeau de Washington, ...).

Sur la base des dossiers instruits à ce jour, la situation se présente comme suit :

- Nombre d'élèves français scolarisés en première et en terminale (établissements appelant des frais de scolarité) : 8 171
- Nombre d'élèves dont la scolarité est prise en charge par l'employeur de leurs parents (Etat ou entreprises privées) : 2 206 (27 % des effectifs)
- Nombre maximum de prises en charge attendu : 5 965
- Nombre d'élèves pour lesquels une demande de prise en charge a été présentée : 4 637 (dont 1 811 demandes de bourses valant demandes de bourses parascolaires), soit 77,74 % des prises en charge potentielles.
- Nombre de demandes non recevables: 487 (perception d'une aide à la scolarité de l'employeur dans plus de 85 % des cas)

Quelques chiffres repères :

- Nombre d'établissements pour lesquels des demandes de prise en charge ont été transmises

173 sur 205 potentiellement concernés (84,3%)

30 EGD

96 Conventionnés

47 Homologués

Nombre de demandes de prise en charge par type d'établissement :

Gestion Directe : 1038 (36,81%)

Conventionnés : 1298 (46,03%)

Homologués: 484 (17,16%)

- Fourchette des frais de scolarité couverts par la prise en charge :

Frais de scolarité les plus élevés : 15 710 € (lycée international franco-américain de San Francisco).

Frais de scolarité les moins élevés : 841 € (lycée français de Tamatave)

- Fourchette des revenus déclarés :

Entre 1 000 001 et 2 000 000 € : 1

Entre 500 001 et 1 000 000 € : 17

Entre 200 001 et 500 000 € : 118

Entre 100 001 et 200 000 : 405

Entre 50 001 et 100 000 € : 631

Entre 10 001 et 50 000 € : 1 202

Entre 1 et 10 000 € : 260

0 € : 73

Sur la base des revenus qu'elles ont déclarés, 862 familles (30,5 %) ayant présenté une demande de prise en charge pourraient prétendre à une bourse scolaire.

Notification des décisions :

L'Agence a notifié ses décisions aux postes, aux établissements et aux familles dès la fin des travaux de la commission nationale de juin 2008.

Situation budgétaire :

Prises en charge 2008 rythme sud :

Demandes de bourses valant demandes de prise en charge : 123 pour un montant de 445 258,06 € (dont 67 985,48 € au titre de compléments de prise en charge pour 78 élèves), soit un coût moyen de 3 620 €.

Demandes de prise en charge: 115 pour 413 985,34 €, soit un coût moyen de 3 600 €.

Soit au total : 859 243,40 € pour 238 élèves.

Prises en charge 2008/2009 rythme nord (le nombre de bénéficiaires et le montant alloué correspondent aux propositions présentées lors de la 1ère commission nationale des bourses scolaires ; le total pour l'année 2008/2009 n'est donc pas définitif car d'autres propositions interviendront à l'occasion de la 2ème commission nationale qui se tiendra en décembre 2008):

Demandes de bourses valant demandes de prise en charge : 1 688 pour un montant de 4 518 892,08 € (dont 470 355,56 € de compléments de prise en charge pour 630 élèves), soit un coût moyen de 2 677 €.

Demandes de prise en charge : 2 224 pour 8 952 759,16 €, soit un coût moyen de 4 025 €.

Soit au total : **3 912 élèves pour un montant total de 13 471 651,24 €.**

Pour ces deux campagnes, le montant global des prises en charge s'établit à :

14 330 894,64 € pour 4 150 élèves, soit un coût moyen de 3 453 € *

** chiffres non définitifs compte tenu des propositions qui seront étudiées lors de la commission nationale des bourses scolaires de décembre 2008 des pays du rythme nord au titre de l'année scolaire 2008/2009.*

3. Impact de la prise en charge des frais de scolarité

Si le dispositif mis en place par le MAEE et l'AEFE –instruction spéciale sur la PEC- prévoit de recourir, en cas de contrainte budgétaire, à un encadrement de la mesure de PEC (par exemple par un plafonnement des revenus ou des frais de scolarité), les moyens financiers disponibles pour l'exercice 2007 et 2008 permettent d'appliquer la PEC sans restriction aucune. Les moyens inscrits en PLF 2009/2011 doivent permettre de continuer de mener la réforme.

On constate cependant :

- d'une part que de plus en plus de ces familles déposent un dossier en régularisation en cours d'année

- d'autre part que de plusieurs employeurs privés (entreprises) se désengagent du paiement des frais de scolarité des enfants de leurs expatriés. Les projections de dépenses pour 2009/2011 se fondent sur les chiffres constatés en 2008, mais ces deux tendances devraient proportionnellement accentuer le nombre de bénéficiaires.

La mise en place de la PEC a induit une certaine pression sur les bourses scolaires. Celles-ci connaissent déjà une forte augmentation depuis 2 à 3 ans, en raison de l'augmentation des communautés françaises expatriées (progression de 4 à 5 % par an depuis 10 ans). La réforme entraîne une forte pression des familles non bénéficiaires de la PEC, sur l'obtention de bourses dans les classes inférieures. Le MAEE a anticipé ce mouvement et demandé, en cohérence avec le 2^{ème} volet de la réforme présidentielle, une amélioration des bourses. Les possibilités d'amélioration des bourses seront déterminées en fonction de la consommation réelle des crédits nécessaires au financement de la prise en charge sur 2009.

Les éléments de gestion disponibles, à la date de septembre 2008, ne permettent pas de constater un phénomène d'afflux d'élèves français vers le réseau AEFE. Le bouclage de la 2^{ème} commission nationale des bourses scolaires en décembre permettra, après tenue des commissions locales d'automne, de disposer d'éléments fiables sur ce sujet. Les éventuels effets d'éviction sur les publics étrangers ne sont pas, en cours de gestion 2008, davantage constatables.

4. coût de la scolarité en France et à l'étranger :

Un élève inscrit dans un établissement situé sur le territoire national coûte en moyenne 7.160 € à l'Etat. Pour le premier cycle, ce coût est ramené à 4.490 € tandis qu'il est de 8.810 € pour les classes de secondaires.

Le coût moyen d'un élève français scolarisé dans un établissement de l'AEFE est de 5 050 € avec une répartition de 36,6 % pour l'AEFE, 59,8 % pour les établissements et 3,6 % pour les pays d'accueil ou autres organismes.

**ANNEXE IV : SUBVENTIONS VERSÉES PAR L'ETAT AUX
ÉTABLISSEMENTS CULTURELS EN 2008 AU TITRE DU
PROGRAMME 185**

Exercice 2008 en cours de réalisation	Nombre d'établissements à autonomie financière	DOTATIONS DE L'ETAT		
		Total des Dotations 2008	Titre 3	Titre 6
PROGRAMME 185	61	21 304 600 €	15 024 508 €	6 554 592 €
ALLEMAGNEEE	10	3 031 000 €	2 107 238 €	923 762 €
CCCL de Berlin	1	1 129 000 €	872 000 €	257 000 €
CCCL de Brème	1	187 000 €	130 000 €	57 000 €
CCCL de Düsseldorf	1	286 000 €	209 000 €	77 000 €
CCCL de Francfort sur le Main	1	194 000 €	132 000 €	62 000 €
CCCL de Hambourg	1	164 000 €	130 000 €	34 000 €
CCCL de Leipzig	1	317 000 €	17 988 €	299 012 €
CCCL de MAYENCE	1	136 000 €	111 250 €	24 750 €
CCCL de MUNICH	1	294 000 €	230 000 €	64 000 €
I.F. de ROSTOCK	1	125 000 €	125 000 €	- €
CCCL de STUTTGART	1	199 000 €	150 000 €	49 000 €
AUTRICHEE	2	813 000 €	593 131 €	219 869 €
CCCL d'INNSBRUCK		84 000 €	84 000 €	- €
I.F. de VIENNE		729 000 €	509 131 €	219 869 €
BULGARIE	1	1 352 000 €	410 000 €	942 000 €
CCC de Sofia		1 352 000 €	410 000 €	942 000 €
CANADA	1			
CEF d'Ottawa			- €	- €
CHYPRE	1	157 000 €	157 000 €	157 000 €
CCCL de Nicosie		157 000 €	157 000 €	- €
COREE	1	386 000 €	199 500 €	186 500 €
CCF de Séoul		386 000 €	199 500 €	186 500 €
DANEMARK	1	351 000 €	265 000 €	86 000 €
IF de Copenhague		351 000 €	265 000 €	86 000 €
ESPAGNEE	4	797 600 €	745 740 €	51 860 €
IF de Barcelone		243 000 €	193 370 €	49 630 €
IF de Madrid		335 000 €	335 000 €	- €
IF de Saragosse		42 600 €	40 000 €	2 600 €
IF de Valence		177 000 €	177 370 €	370 €

ESTONIE	1	309 000 €	176 930 €	132 070 €
CCCL de Tallinn		309 000 €	176 930 €	132 070 €
ETATS UNISS	1	- €	- €	- €
Maison française		- €	- €	- €
FINLANDE	1	392 000 €	392 000 €	392 000 €
CCCL d'Helsinki		392 000 €	392 000 €	- €
GRANDE BRETAGNE	2	873 000 €	529 951 €	343 049 €
IF d'Edimbourg		194 000 €	172 400 €	21 600 €
IF de Londres		679 000 €	357 551 €	321 449 €
GRECE	1	575 000 €	341 500 €	233 500 €
IF d'Athènes		575 000 €	341 500 €	233 500 €
HONGRIE	1	1 410 000 €	663 334 €	746 666 €
IF de Budapest		1 410 000 €	663 334 €	746 666 €
ISRAËL	2	859 000 €	723 000 €	136 000 €
IF de Haïfa		215 000 €	210 000 €	5 000 €
IF de Tel Aviv		644 000 €	513 000 €	131 000 €
ITALIEE	6	1 792 000 €	1 366 010 €	425 990 €
IF de Florence		126 000 €	120 000 €	6 000 €
CCCL de Milan		197 000 €	98 200 €	98 800 €
CCCL de Naples		74 000 €	70 000 €	4 000 €
CCCL de Palerme		112 000 €	93 074 €	18 926 €
BCLA de Rome		1 084 000 €	834 736 €	249 264 €
CCF de Turin		199 000 €	150 000 €	49 000 €
JAPON	3	339 000 €	332 000 €	7 000 €
Institut Franco-japonais de Kyoto		143 000 €	142 000 €	1 000 €
Institut franco-japonais de Kyushu		193 000 €	190 000 €	3 000 €
Institut franco-japonais de Tokyo		3 000 €	- €	3 000 €
LETTONIE	1	316 000 €	212 251 €	103 749 €
CCCL de Riga		316 000 €	212 251 €	103 749 €
LITUANIE	1	287 000 €	209 323 €	77 677 €
CCCL de Vilnius		287 000 €	209 323 €	77 677 €
LUXEMBOURGG	1	88 000 €	88 000 €	- €
CC de Luxembourg		88 000 €	88 000 €	- €

NORVEGE	1	408 000 €	337 196 €	70 804 €
CCF d'Oslo		408 000 €	337 196 €	70 804 €
PAYS BAS	1	575 000 €	499 600 €	75 400 €
IF d'Amsterdam		575 000 €	499 600 €	75 400 €
POLOGNE	3	1 119 000 €	891 000 €	228 000 €
CCCL de Cracovie		291 000 €	291 000 €	- €
CCCL de Varsovie		828 000 €	600 000 €	228 000 €
PORTUGALE	1	615 000 €	442 004 €	172 996 €
IF de Lisbonne		615 000 €	442 004 €	172 996 €
QATAR	1	122 000 €	47 200 €	74 800 €
CCF de Doha		122 000 €	47 200 €	74 800 €
ROUMANIE	4	1 309 000 €	982 100 €	326 900 €
IF de Bucarest		650 000 €	413 580 €	236 420 €
CCF de Cluj		212 000 €	182 230 €	29 770 €
CCCL de Iasi		228 000 €	199 430 €	28 570 €
CCCL de Timisoara		219 000 €	186 860 €	32 140 €
RUSSIE	2	1 092 000 €	835 000 €	257 000 €
CCF de Moscou		763 000 €	524 046 €	238 954 €
IF de Saint Pétersbourg		329 000 €	310 954 €	18 046 €
SAINT SIEGE	1	186 000 €	186 000 €	- €
CCF de Saint Louis de France		186 000 €	186 000 €	- €
SLOVAQUIE	1	410 000 €	410 000 €	- €
IF de Bratislava		410 000 €	410 000 €	- €
SLOVENIE	1	300 000 €	170 000 €	130 000 €
IF de Ljubjana		300 000 €	170 000 €	130 000 €
SUEDE	1	431 000 €	285 000 €	146 000 €
IF de Stockholm		431 000 €	285 000 €	146 000 €
TAIWAN	1	- €	- €	- €
CEF de Taipi		- €	- €	- €
REP THEQUE	1	610 000 €	427 500 €	182 500 €
IF de Prague		610 000 €	427 500 €	182 500 €

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n°1

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

ARTICLE 35

état B

Rédiger comme suit l'intitulé du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » :

« Action culturelle et scientifique extérieure »

OBJET

Cet amendement a pour objet de modifier l'intitulé du programme 185 de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Il est proposé que ce programme ne s'intitule plus « Rayonnement culturel et scientifique » mais « Action culturelle et scientifique extérieure ».

Trois principales raisons semblent justifier un changement de dénomination.

Tout d'abord, les termes de « rayonnement culturel et scientifique » peuvent sembler un peu présomptueux et apparaître ainsi comme une manifestation de la prétendue « arrogance française » vis-à-vis de nos partenaires étrangers. L'expression « Action culturelle et scientifique extérieure » paraît plus neutre.

Cette expression serait d'ailleurs en cohérence avec l'intitulé des deux autres programmes de la mission : « Action de la France en Europe et dans le monde » et « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

Enfin, la réforme de l'action culturelle annoncée par le ministre des Affaires étrangères et européennes vise à passer de la logique de rayonnement à la logique d'influence. Le rayonnement serait en effet le produit du prestige historique et culturel d'un pays. Il serait essentiellement tourné vers le passé. L'influence serait au contraire tournée vers l'avenir. La politique d'influence vise à s'appuyer sur une culture française qui ne cherche pas seulement à se diffuser, mais aussi à s'enrichir, en s'adaptant aux réalités locales. La modification de l'intitulé de ce programme paraît donc conforme à l'objectif de cette réforme.

Amendement n°2

PROJET DE LOI DE FINANCES ARTICLES DEUXIEME PARTIE

MISSION ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT

ARTICLE 35

état B

Modifier comme suit les crédits du programme :

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde (dont Titre 2)		- 600 000		- 600 000
Rayonnement culturel et scientifique (dont Titre 2)	+ 600 000		+ 600 000	
Français à l'étranger et affaires consulaires (dont Titre 3)				
TOTAL	+ 600 000	- 600 000	+ 600 000	- 600 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement a pour objet de transférer des crédits à hauteur de 600 000 euros du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » au programme 185 « Rayonnement scientifique et culturel », au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », afin de permettre le **financement du programme « Français langue maternelle » (FLAM)**.

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

Pour un financement modique (de l'ordre de 300 000 euros en 2008), ce programme joue un rôle essentiel en permettant à des enfants français scolarisés dans des écoles étrangères d'avoir des contacts réguliers avec la langue française.

Depuis son lancement, ce programme a bénéficié à plusieurs dizaines de milliers d'enfants et ce nombre est en constante augmentation chaque année, avec 4 000 enfants en 2008 dans les associations qui bénéficient d'une subvention. L'impact très positif de ce programme a été confirmé par une évaluation du ministère des Affaires étrangères et européennes de 2007.

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

Mais la poursuite de ce programme est désormais compromise car le transfert à l'AEFE ne s'accompagne pas du financement correspondant. Or, compte tenu des fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur l'AEFE, et malgré le faible montant de ce programme, il semble que l'agence ne soit pas en mesure de dégager les ressources financières nécessaires à sa poursuite.

Afin de permettre le financement de ce programme dont la gestion relève désormais de l'AEFE, cet amendement vise donc à transférer des crédits à hauteur de 600 000 euros de l'action n°4 « Contributions internationales » du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » à l'action n° 5 « Service public d'enseignement à l'étranger » du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».

Ce montant de 600 000 euros correspond à la réduction de crédits du programme 105 adoptée à l'initiative de notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, par la commission des Finances des Finances, et justifiée par le poids de la contribution de la France à l'Union latine, à laquelle elle contribue à hauteur de 38%, alors que 37 pays en sont membres.

Ce montant pourra éventuellement être ajusté en fonction des résultats de la négociation menée actuellement par le ministère des affaires étrangères et européennes sur la diminution du volume de la contribution française à cette organisation.