

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME I

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

Par M. Yves DAUGE,

Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (13<sup>ème</sup> législ.) : **2824, 2857, 2859 à 2865** et T.A. **555**

**Sénat** : **110** et **111** (annexe n° 1) (2010-2011)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'INSTITUT FRANÇAIS : DES MOYENS ENCORE INSUFFISANTS POUR CONDUIRE UNE RÉFORME VÉRITABLEMENT AMBITIEUSE</b> .....	7
<b>A. UN BUDGET QUI PEINE À RÉSISTER À DES NORMES DE RÉDUCTION DRASTIQUES</b> .....	7
1. <i>Le réseau culturel à l'étranger est poussé à recourir de façon plus significative à     l'autofinancement</i> .....	8
2. <i>L'Institut français : un budget de démarrage</i> .....	11
<b>B. DES DÉFIS D'UNE AMPLEUR SANS PRÉCÉDENT</b> .....	12
1. <i>Poursuivre la modernisation du réseau culturel en préservant l'universalité du     réseau</i> .....	12
a) <i>La réduction des effectifs menace l'universalité du réseau</i> .....	13
b) <i>La modernisation du réseau culturel ne doit pas s'entendre comme une simple         rationalisation</i> .....	15
2. <i>L'Institut français doit construire sa relation avec l'ensemble des acteurs de notre     action culturelle extérieure</i> .....	17
<b>II. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES INCERTITUDES BUDGÉTAIRES PRÉOCCUPANTES</b> .....	20
<b>A. L'INCERTITUDE IMMOBILIÈRE</b> .....	21
<b>B. L'INCERTITUDE PESANT SUR LA PRISE EN CHARGE DES PENSIONS CIVILES</b> .....	24
<b>C. L'INCERTITUDE PESANT SUR LES PERSONNELS</b> .....	25
<b>D. L'INCERTITUDE PESANT SUR LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SCOLARITÉ</b> .....	26
<b>III. CAMPUS FRANCE : L'ATTRACTIVITÉ DE NOTRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, UN ENJEU DE COMPÉTITIVITÉ DANS LA MONDIALISATION</b> .....	34
<b>A. LA NÉCESSITÉ DE SANCTUARISER LES BOURSES</b> .....	35
<b>B. UN DISPOSITIF À RESTRUCTURER</b> .....	36
1. <i>Réussir la mise en place de l'établissement public Campus France</i> .....	36
2. <i>Le défi de l'intégration des activités internationales du CNOUS à l'établissement     public Campus France</i> .....	38

C. L'INDISPENSABLE AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS : POUR UNE MEILLEURE QUALITÉ DE VIE SUR NOS CAMPUS.....	39
1. Renforcer les capacités immobilières des campus universitaires.....	40
2. Pour une politique des visas non dissuasive .....	40
3. Répondre au déficit de notoriété internationale des universités françaises .....	41
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	 43
 <b>AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS AU NOM DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION</b> .....	  49
 <b>LISTES DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	 51

Mesdames, Messieurs,

L'année 2011 constituera une année charnière dans la mise en œuvre de la réforme de notre politique culturelle extérieure. La loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a érigé la diplomatie culturelle et d'influence en priorité de notre politique étrangère et a permis de franchir une étape essentielle dans le processus de relance de notre action culturelle extérieure. Elle a, ainsi, créé **trois établissements publics à caractère industriel et commercial placés au cœur de notre dispositif d'influence culturelle et linguistique à l'étranger** : l'**Institut français**, **Campus France** et **France Expertise Internationale**, chargés respectivement de la coopération culturelle et linguistique, de la promotion des échanges éducatifs, universitaires et scientifiques et de la valorisation sur les marchés internationaux de l'expertise française.

Le programme 185 de la mission « Action extérieure de l'État » a fait l'objet d'une **refonte significative de sa maquette budgétaire** afin de répondre aux demandes de clarification répétées de votre commission. La nouvelle architecture budgétaire tient également compte des restructurations consécutives à la révision générale des politiques publiques (RGPP) intervenues au sein du ministère des affaires étrangères et du réseau diplomatique, consulaire et culturel à l'étranger. À ce titre, le programme 185 est désormais intitulé « **Diplomatie culturelle et d'influence** » et regroupe l'ensemble des crédits de fonctionnement et d'intervention en faveur de l'action culturelle et linguistique extérieure.

Cette nouvelle nomenclature budgétaire met un terme à la césure géographique traditionnelle des crédits de la coopération culturelle entre les pays développés au sens de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui constituaient le champ de l'ancien programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'État », et les pays en développement et de la zone de solidarité prioritaire, relevant du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».

Votre rapporteur pour avis se félicite de ces avancées qui s'inscrivent dans le sens d'une plus grande lisibilité budgétaire. La présentation des crédits

de notre politique culturelle extérieure apparaît, ainsi, plus conforme à l'exigence de **sincérité budgétaire** commandée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

En ces temps de disette budgétaire, il faudra du courage, de la détermination et de l'inventivité à l'administration du ministère des affaires étrangères et à notre réseau culturel à l'étranger pour mener à bien la réforme de notre action culturelle extérieure que nous avons votée en juillet dernier.

À l'image de ce qui vaut pour l'ensemble des administrations de l'État, le Quai d'Orsay n'échappe pas à la règle de diminution programmée de ses crédits de fonctionnement et d'intervention de 5 % en 2011, de 7,5 % en 2012 et de 10 % en 2013 par rapport à la loi de finances pour 2010, en vertu des lettres de cadrage du Premier ministre. Ces réductions drastiques sont d'autant plus préoccupantes que le ministère des affaires étrangères subit depuis 2005 des coupes budgétaires considérables et que le réseau culturel à l'étranger et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) se trouvent confrontés à des défis colossaux et des mouvements de réforme sans précédent.

Dans ce contexte particulièrement contraint, votre rapporteur pour avis tient à saluer, néanmoins, la pérennisation, sur la période triennale 2011-2013, de trois mesures destinées à amortir l'impact des réductions évoquées précédemment :

- l'abondement exceptionnel annuel de 20 millions d'euros en faveur de l'Institut français et de la modernisation du réseau culturel, qui permet d'atténuer, sans pour autant l'enrayer, la réduction programmée des crédits d'intervention de notre politique culturelle extérieure. Cette enveloppe permettra à la nouvelle agence culturelle de renouveler ses relations avec nos établissements culturels à l'étranger et de lancer des projets culturels structurants et innovants ;

- la préservation de la subvention pour charges de service public de l'AEFE, toujours exposée à de lourds besoins de financement consécutifs à la mise en œuvre de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger, de la prise en charge des cotisations patronales sur les pensions des personnels civils détachés de l'État et d'un ambitieux plan immobilier de modernisation de son réseau d'établissements d'enseignement français à l'étranger ;

- le maintien en valeur des bourses destinées à la mobilité étudiante et scientifique.

## **I. L'INSTITUT FRANÇAIS : DES MOYENS ENCORE INSUFFISANTS POUR CONDUIRE UNE RÉFORME VÉRITABLEMENT AMBITIEUSE**

### ***A. UN BUDGET QUI PEINE À RÉSISTER À DES NORMES DE RÉDUCTION DRASTIQUES***

Hors titre 2 (dépenses de personnel), le budget du programme 185 s'établira, en 2011, à 669,5 millions d'euros, soit une diminution de 1,6 % par rapport aux crédits consentis en loi de finances pour 2010, à périmètre équivalent.

Dans le projet de loi de finances pour 2011, l'enveloppe exceptionnelle de 20 millions d'euros de crédits culturels sera répartie à raison de :

- 6 millions d'euros consacrés à la poursuite de la **modernisation de notre réseau culturel**, en particulier dans le cadre de la fusion des services culturels des ambassades et des instituts et centres culturels dans le cadre d'un établissement à autonomie financière (EAF) unique ;

- 14 millions d'euros versés à l'**Institut français** pour lui permettre de programmer des projets culturels au niveau de nos postes à l'étranger.

En tenant compte de cette dotation exceptionnelle annuelle de 20 millions d'euros, les crédits du programme 185 consacrés à la diplomatie culturelle et à la mobilité universitaire et scientifique, s'élèveront, en 2011, à **238 millions d'euros**, alors qu'ils s'établissaient à 247 millions d'euros en 2010, soit une **diminution de 3,6 %**. En particulier, les dépenses d'intervention du programme 185 sont appelées à diminuer en 2011 de 15 %, pour passer de 180,8 millions d'euros en 2010 à 153,5 millions d'euros en 2011 ; cependant, cette réduction est à relativiser compte tenu de dépenses d'intervention au niveau du réseau non comptabilisées dans cette ligne qui devraient être prélevées par l'Institut français sur son budget propre.

En raison de la sanctuarisation de la subvention consentie à l'AEFE et du maintien sans abattement de la rallonge budgétaire de 20 millions d'euros, **la norme de réduction des crédits de fonctionnement et d'intervention de 5 % s'appliquera donc principalement aux interventions en administration centrale et en réseau, aux bourses et à divers instruments de coopération scientifique.**

À cet égard, il convient de souligner que le ministère des affaires étrangères est parvenu à préserver les bourses de mobilité universitaire et scientifique à hauteur de 55 millions d'euros sur un montant total de 80 millions d'euros dans la mesure où elles constituent un instrument d'influence privilégié, en particulier auprès des pays émergents.

Au total, le montant des crédits de fonctionnement et d'intervention consacrés *stricto sensu* à notre action culturelle et linguistique à l'étranger

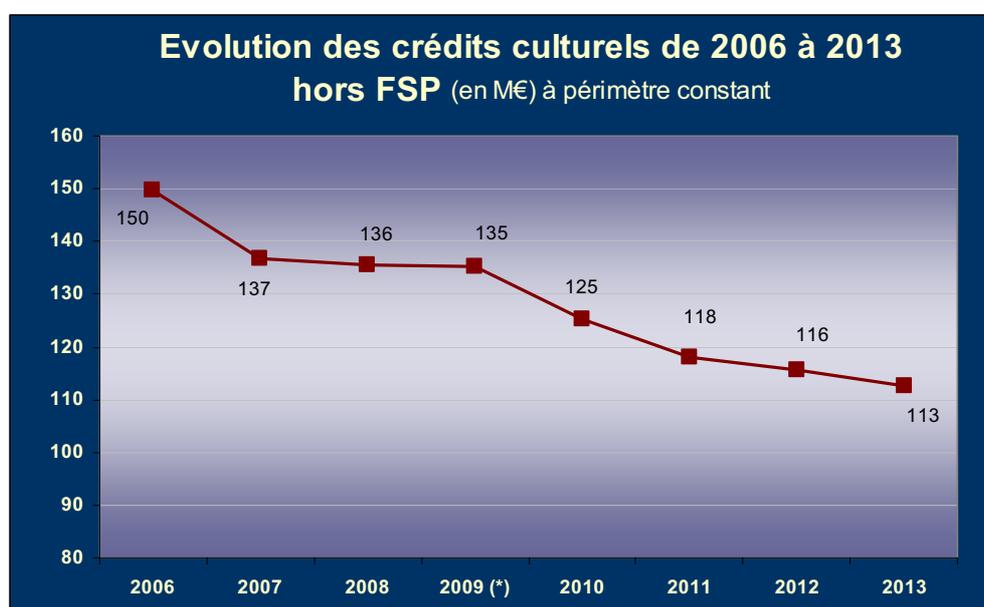
(c'est-à-dire hors titre 2, hors AEFÉ et hors mobilité universitaire et scientifique) s'établira, en 2011, à **128,7 millions d'euros**, contre 132 millions d'euros en 2010, soit une diminution de 2,5 %.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES TROIS PILIERS DE NOTRE ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE

	2010	2011	Évolution 2011/2010
Action culturelle et linguistique à l'étranger	132	128,7	- 2,5 %
Mobilité universitaire et scientifique	133,1	110,2	- 17,2 %
Agence pour l'enseignement français à l'étranger	420,8	420,8	0 %

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

Votre rapporteur pour avis souligne même que les crédits consacrés à l'action culturelle s'élèveront, à **périmètre constant** (hors transferts à l'Institut français et transferts vers les dotations de fonctionnement des EAF culturels), à 118 millions d'euros pour atteindre 113 millions d'euros en 2013, correspondant à une **réduction de 9,6 % sur la période 2011-2013** par rapport aux crédits votés en 2010 :



### 1. Le réseau culturel à l'étranger est poussé à recourir de façon plus significative à l'autofinancement

En conséquence, certains postes de dépenses au sein des subventions de fonctionnement imputées sur l'action n° 1 « Animation du réseau » font

l'objet d'efforts de réduction plus prononcés. Ainsi, les crédits de fonctionnement consentis à nos 132 établissements à autonomie financière (EAF) à caractère culturel, c'est-à-dire aux instituts et centres culturels, seront soumis à une **baisse de 5,68 %** pour s'établir, en 2011, à 34,3 millions d'euros.

Le Quai d'Orsay estime que le réseau des EAF culturels sera, en partie, armé pour supporter une baisse de ses subventions de fonctionnement de cette ampleur, dans la mesure où un certain nombre d'entre eux enregistrent un taux d'autofinancement dépassant les deux tiers. Votre rapporteur pour avis attire, néanmoins, l'attention du Gouvernement sur la nécessité de demeurer vigilant quant aux ressources des centres culturels dans des pays de la zone de solidarité prioritaire dont le taux d'autofinancement demeure encore très marginal.

Les dépenses d'intervention des EAF culturels (hors instituts français de recherche à l'étranger – IFRE) s'établiront, en 2011, à 13 millions d'euros. Elles sont principalement imputées sur l'action n° 2 « Coopération culturelle et promotion du français », à hauteur de 3,1 millions d'euros au titre de la « Langue française et diversité linguistique » (sous-action n° 1) et de 7 millions d'euros au titre de la « Coopération et diffusion culturelle » (sous-action n° 2). Une partie des crédits consentis à l'Institut français a vocation à être reversée sous forme de dépenses de programmation aux instituts et centres culturels.

Les subventions aux alliances françaises locales s'élèveront, pour leur part, à 6,6 millions d'euros en 2011, contre 7,2 millions d'euros en 2010. 456 de ces associations de droit local disséminées dans 121 pays sont subventionnées par le ministère des affaires étrangères soit sous la forme d'une dotation soit par la mise à disposition de personnel expatrié rémunéré par ce ministère.

Dans le cadre d'un plan triennal conjoint entre le ministère des affaires étrangères et la fondation Alliance française sur l'évolution du réseau, 1,5 million d'euros de subvention seront versés directement à la fondation ainsi qu'à ses délégations générales à l'étranger.

#### ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX ALLIANCES FRANÇAISES ENTRE 2007 ET 2011

*(en millions d'euros)*

	2007	2008	2009	2010	2011
Alliances françaises ( <i>via</i> ambassades)	9,25	9,68	8,5	7,8	6,6
Immobilier alliances françaises	1,3	1	0	0	0
Fondation Alliance française	0,78	0,82	0,80	0,80	1,5
Délégations générales	1,92	1,91	1,55	0,83	

*Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.*

Selon les chiffres communiqués par la fondation Alliance française, le taux d'autofinancement des alliances françaises subventionnées par le ministère des affaires étrangères s'établissait à 77 % en 2007 (ce taux tient compte du coût des agents mis à la disposition des alliances françaises par le ministère), les ressources propres étant principalement tirées de l'offre de cours de français.

Votre rapporteur constate que la présentation du programme 185 dans le projet annuel de performances pour le projet de loi de finances pour 2011 de la mission « Action extérieure de l'État » ne permet pas de disposer d'une vision d'ensemble sincère du soutien financier consenti par l'État aux alliances françaises.

Or, bien souvent, les activités de ces associations de droit local ne se limitent plus à la seule dispense de cours de français qui assurait jusqu'ici la majeure partie de leurs ressources propres. Elles s'imposent désormais comme de véritables relais de notre politique culturelle extérieure, en particulier lorsqu'elles viennent compenser la fermeture d'un institut ou centre culturel. À ce titre, il est parfaitement légitime qu'un certain nombre d'entre elles disposent d'un soutien financier renforcé de la part du Quai d'Orsay.

La direction générale de la mondialisation du ministère des affaires étrangères indique, ainsi, qu'en dépit des importantes restrictions budgétaires de la période récente, le soutien financier global du Département en faveur des alliances françaises a été maintenu, voire « renforcé » grâce à la rallonge budgétaire. En 2010, ce soutien a pris la forme :

- d'une subvention de fonctionnement à la fondation Alliance française au titre de l'animation du réseau. Elle s'est élevée à 800 000 euros, comme en 2009. Une part de cette subvention sert à soutenir le plan de professionnalisation des alliances locales (formations à la pédagogie, au management, etc.) ;

- d'une subvention de 838 314 euros versée à la fondation pour le fonctionnement des délégations générales de l'Alliance française ;

- de subventions pour opérations versées par les ambassades aux alliances locales, à hauteur de 7,8 millions d'euros en 2010. Le montant de ces crédits, qui sont programmés par les ambassades, n'est pas encore connu pour 2011 ;

- de la mise à disposition de personnels expatriés (340 ETP, dont 234 CDD et 106 volontaires internationaux), pour un montant d'environ 30 millions d'euros.

À ces contributions se sont ajoutées, dans le cadre des crédits additionnels obtenus par le ministère pour 2009 et 2010, des dotations :

- de 600 000 euros supplémentaires pour soutenir le plan de professionnalisation mis en place par la fondation au profit de son réseau ;

- d'un million d'euros pour l'équipement d'un certain nombre d'alliances en tableaux interactifs.

**Ainsi, en 2010, le coût annuel global pour l'État du soutien aux alliances françaises s'est chiffré à 40 millions d'euros, ce qui correspond à 456 alliances subventionnées dans 121 pays.**

## **2. L'Institut français : un budget de démarrage**

La loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a substitué à l'association CulturesFrance un EPIC dénommé « Institut français ». Au-delà des missions exercées jusqu'ici par CulturesFrance en matière de promotion à l'étranger de la création artistique et des industries culturelles françaises, le champ des responsabilités du nouvel opérateur a été considérablement étendu pour inclure le soutien à l'activité d'enseignement du réseau culturel français, le renforcement de la place de la France dans la diffusion des savoirs et la conduite des débats d'idées, et le conseil et la formation de nos personnels culturels à l'étranger.

**Ainsi, la subvention pour charges de service public de l'Institut français s'établira, en 2011, à 37,6 millions d'euros.** Elle intègre les 14 millions d'euros annuels d'abondement exceptionnel maintenus sur le *triennium* 2011-2013. L'augmentation de cette subvention par rapport à la dotation auparavant perçue par CulturesFrance s'explique en particulier par des transferts de moyens, d'un montant total de 7,3 millions d'euros, qui font suite à l'élargissement de son champ de compétences :

- 4,7 millions d'euros seront transférés de la direction de la politique culturelle et du français de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, au titre de la délégation à l'opérateur de la gestion de crédits d'intervention liés à ses nouvelles compétences, portant notamment sur des projets tels que le fonds d'Alembert, la formation de professeurs de français ou un fonds cinéma animé en commun avec le Centre national du cinéma et de l'image animée ;

- 2,5 millions d'euros transférés des programmes 105 et 209 et des crédits de personnels du programme 185 au titre des transferts d'ETP et de la masse salariale correspondante ;

- 30 000 euros transférés depuis le programme 105 au titre des crédits de formation dans le secteur culturel.

L'Institut français ayant vocation à travailler pour et avec le réseau culturel, la majorité de ses crédits d'intervention devront revenir, on ose l'espérer, aux établissements culturels à l'étranger sous la forme d'appels à projets. Les contributions versées par l'Institut devraient permettre de démarrer plusieurs projets structurants, afin que le financement soit complété par l'apport d'autres organismes publics ou privés (Union européenne, collectivités territoriales, entreprises, etc.).

## ***B. DES DÉFIS D'UNE AMPLÉUR SANS PRÉCÉDENT***

Le maintien, pour les trois prochaines années, de l'abondement exceptionnel de 20 millions d'euros en faveur de l'Institut français et de la modernisation du réseau culturel, s'il l'atténue, ne permet pas, en tout état de cause, d'enrayer l'érosion continue que connaissent, depuis 2005, les crédits spécifiquement consacrés à notre action culturelle extérieure, hors subvention à l'AEFE. Or, les défis qui se posent à nos personnels culturels à l'étranger sont considérables. **Le succès du nouvel opérateur chargé de la coopération culturelle et linguistique dépendra de sa capacité à encourager une programmation culturelle ambitieuse au sein de nos établissements culturels à l'étranger et à garantir une formation de qualité dans le cadre de parcours professionnels diversifiés, sécurisés et motivants.**

### **1. Poursuivre la modernisation du réseau culturel en préservant l'universalité du réseau**

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

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

- 161 services de coopération et d'action culturelle (SCAC), dont 49 dans les pays de la zone OCDE et 112 dans les pays en développement et de la zone de solidarité prioritaire<sup>1</sup>, chargés de la mise en œuvre de la coopération bilatérale avec les pays et institutions partenaires ;

- 132 établissements culturels dotés de l'autonomie financière (EAF culturels), dont 50 dans les pays de la zone OCDE et 82 dans les pays en développement et de la zone de solidarité prioritaire, financés pour partie par des dotations de fonctionnement et pour partie par des ressources propres (mécénat, cours de langue, etc.) que leur activité génère ;

- 27 instituts français de recherche à l'étranger dotés de l'autonomie financière (IFRE), dont 8 dans les pays de la zone OCDE et 19 dans les pays qui relevaient anciennement du programme 209, intervenant dans le secteur de la recherche en archéologie et en sciences sociales ;

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

- soit de type associatif, ce qui est le cas du millier d'alliances françaises, établissements de droit local dont les statuts sont reconnus par la fondation Alliance française de Paris. Au total, 456 alliances reçoivent une aide du ministère des affaires étrangères, soit sous la forme d'une subvention,

---

<sup>1</sup> Pays qui relevaient anciennement du programme 209 mais qui ont été rattachés désormais au programme 185 en ce qui concerne le volet de coopération culturelle et linguistique.

soit *via* la mise à disposition d'agents expatriés et de volontaires internationaux rémunérés sur le budget de l'État ;

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

*a) La réduction des effectifs menace l'universalité du réseau*

Le ministre des affaires étrangères a fait valoir, auprès du comité de suivi de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qu'en matière de suppressions de postes, il n'était pas possible d'aller en-deçà d'un socle minimal de fonctionnaires titulaires du ministère sans courir le risque de remettre en cause l'universalité du réseau diplomatique, consulaire et culturel. Le nombre actuel de fonctionnaires titulaires employés dans les services culturels est de 192, soit un par ambassade. Le ministère des affaires étrangères estime qu'une suppression de 200 postes de titulaires pourrait entraîner la fermeture d'établissements (ambassades, consulats, services culturels, etc.) dans une quarantaine de pays.

**En conséquence, les 610 suppressions de postes devraient porter essentiellement sur les fonctionnaires détachés des autres ministères et les contractuels.** Elles se répartiront de la façon suivante :

- 150 postes de titulaires du ministère des affaires étrangères, dont 50 en 2011 et 100 en 2012 et 2013 ;

- 143 postes de fonctionnaires détachés des autres ministères (principalement de l'éducation nationale), dont 68 en 2011 et 75 en 2012 et 2013 ;

- 162 postes de contractuels en contrat à durée déterminée (CDD), dont 2 en 2011 et 160 en 2012 et 2013 ;

- 123 postes de recrutés locaux, dont 23 en 2011 et 100 en 2012 et 2013.

L'évolution des ETP entre 2010 et 2011 sur la catégorie des emplois contractuels devrait être de - 4,5 %, alors qu'elle s'établirait à - 7 % en ce qui concerne les emplois titulaires. Entre 2012 et 2013, un rééquilibrage devrait s'opérer en faveur des emplois titulaires.

Le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, M. Adrien Gouteyron, a lui-même appelé les pouvoirs publics à veiller à ce que les réductions d'effectifs à venir dans le cadre de la « deuxième vague » de la RGPP ne remettent pas en cause l'universalité du réseau.

Afin d'absorber la pression exercée par la diminution des crédits et la réduction des effectifs, la direction générale de la mondialisation du ministère des affaires étrangères indique que des efforts considérables de modernisation de notre dispositif d'action culturelle à l'étranger seront entrepris :

- d'une part, l'Institut français a vocation à officier comme une « tête de pont » de notre réseau culturel à l'étranger et, dans cette logique, à opérer des **mutualisations** et des **synergies** entre les services des ambassades, des établissements culturels à autonomie financière et des alliances françaises. Un champ de compétences étendu, au-delà des échanges artistiques, aux métiers qui sont ceux de notre réseau dans les domaines des idées, de la culture, de la langue, des savoirs devrait l'inciter dans ce sens ;

- d'autre part, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire annuelle exceptionnelle de 20 millions d'euros, six millions d'euros seront consacrés à la poursuite de la **modernisation de notre réseau d'établissements culturels à l'étranger**. En particulier, la **fusion des SCAC et des instituts et centres culturels** doit permettre d'instituer dans un nombre croissant de pays un établissement culturel à autonomie financière unique, plus performant, autour duquel seraient rassemblés les établissements des autres villes du pays convertis en annexes ;

- enfin, la création de l'Institut français vise à confier à un établissement public la responsabilité de l'exécution de tâches opérationnelles de gestion sur le terrain dans le sens des **priorités stratégiques définies par une direction d'état-major**, à savoir la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. Cette démarche est censée garantir une plus grande cohérence et une meilleure utilisation des crédits de notre action culturelle à l'étranger.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la définition par la direction générale de la mondialisation d'« *une stratégie pour l'action culturelle extérieure* », déclinée en **dix grands objectifs**. Il tient à saluer la dimension « holistique » de cette stratégie qui met en avant, au-delà des enjeux proprement artistiques, le renforcement de l'influence de la France dans la conduite de débats d'idées à l'international et dans les domaines de la recherche, de la formation scolaire, universitaire et professionnelle des élites étrangères et de l'expertise internationale. Dans cet esprit, la stratégie envisagée entend s'appuyer non seulement l'Institut français mais également sur les deux nouveaux établissements publics créés par la loi du 27 juillet 2010, Campus France et France Expertise Internationale.

Toutefois, votre rapporteur pour avis considère que l'horizon budgétaire préoccupant fait peser deux incertitudes majeures sur la capacité du ministère et de ses opérateurs à mettre en œuvre une stratégie aussi ambitieuse :

- dans la mesure où les suppressions de postes envisagées ne porteraient principalement que sur les personnels détachés des autres ministères et sur les contractuels, votre rapporteur pour avis redoute que ces contraintes aient un effet négatif et contre-productif sur la **diversité de recrutement des agents de notre réseau culturel**. Les commissions de la culture et des affaires étrangères ont recommandé dans leur rapport d'information commun sur la réforme de l'action culturelle extérieure de juin

2009<sup>1</sup> de **favoriser les mobilités et les passerelles entre les différentes administrations de l'État afin de mieux faire respirer le réseau culturel à l'étranger. Or, les réductions d'effectifs auront pour effet de dissuader chaque administration d'autoriser le détachement de leurs titulaires, réduisant ainsi le vivier des agents susceptibles d'être recrutés pour servir dans le réseau ;**

- l'Institut français devra assumer des missions nouvelles par rapport au champ d'intervention initial de CulturesFrance. La création d'un établissement public a suscité des **attentes considérables en termes d'amélioration de la formation des personnels culturels à l'étranger**, pour laquelle des moyens financiers et humains supplémentaires devront être consentis. De même, le lancement des expérimentations du rattachement du réseau à l'Institut français à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 sur 15 postes suppose des ressources suffisantes pour garantir la fluidité et le succès de la période transitoire, notamment en termes de transferts d'activités et de personnels.

Sur proposition de votre rapporteur pour avis, **vo**tre **commission appelle fermement les ministères de la culture et de l'enseignement supérieur à prendre toute leur part à l'opération**. Leurs budgets résistent tout de même relativement mieux que celui du Quai d'Orsay. Or, le Sénat avait clairement revendiqué cette **interministérialité** dans la loi créant l'Institut français et Campus France. Dès lors qu'ils participent à la définition des orientations stratégiques de notre diplomatie culturelle et d'influence, il semble légitime que les autres ministères s'engagent concrètement et de façon substantielle en termes budgétaires et de personnels. Ce rappel à la responsabilité doit conduire les autres ministères à se comporter comme des partenaires véritablement proactifs du Quai d'Orsay.

*b) La modernisation du réseau culturel ne doit pas s'entendre comme une simple rationalisation*

Afin de tenir compte des mutations géopolitiques et économiques mondiales, il est indispensable de réexaminer les modalités de la présence française en fonction de la zone géographique considérée et des enjeux d'influence particuliers qui s'y attachent. En effet, la configuration de notre réseau diplomatique, consulaire et culturel est appelée à changer selon que l'on se situe en Europe, en Chine, en Inde, au Brésil ou au Moyen-Orient. Néanmoins, comme votre rapporteur pour avis a eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises au cours des deux dernières années, cette réorganisation ne saurait se confondre avec une démarche de pure rationalisation répondant à des impératifs de suppressions d'établissements et de réductions d'effectifs. Encore une fois, **la rationalisation des coûts ne saurait se substituer à une véritable stratégie d'influence cohérente**.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 458 (2008-2009) de MM. Jacques LEGENDRE et Josselin de ROHAN, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et de la commission des affaires étrangères, déposé le 10 juin 2009.*

**Il est illusoire de compter sur le renforcement de la capacité d'autofinancement de nos établissements culturels à l'étranger pour garantir leur viabilité à long terme.** Si le taux d'autofinancement des établissements culturels à autonomie financière s'élevait à 62 % en moyenne en 2008, il a diminué au cours des deux dernières années, sans doute en raison de la crise financière internationale, pour s'établir à 58 % en 2009 et en 2010.

En outre, **on observe des disparités considérables en termes de capacités d'autofinancement entre les différents pays.** En 2010, les taux d'autofinancement des Instituts français de Tokyo, de Londres, de Casablanca et d'Ankara étaient respectivement de 100 %, 85 %, 82 % et 78 %, alors que celui des centres culturels de Kaboul, de Ouagadougou, de San José et de Kinshasa étaient respectivement de 8 %, 10 %, 12 % et 16 %. Dans des zones où le centre culturel français constitue bien souvent le seul centre de documentation, comme c'est le cas dans certains pays de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie centrale, il serait indécent et irresponsable de réduire les ressources humaines et financières de nos établissements culturels.

Le processus de modernisation de notre réseau culturel repose également sur la fusion progressive des SCAC et des EAF en un seul établissement culturel à autonomie financière disposant, le cas échéant, d'annexes dans les pays à réseau. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, des expérimentations de rapprochement des SCAC et des instituts et centres culturels ont été conduites, au total, dans 26 pays. Le bilan est globalement positif dans la mesure où la fusion a permis une **amélioration du pilotage budgétaire** (connaissance de la situation des dépenses et des recettes de l'ensemble du réseau d'un pays et mutualisation des risques financiers), **du pilotage de la gestion des ressources humaines** (harmonisation des contrats et des rémunérations des recrutés locaux) **et du pilotage des activités** (site Internet unique et opérations d'envergure nationale).

Néanmoins, l'opération d'intégration des SCAC et des EAF en un seul établissement à autonomie financière rencontre plusieurs obstacles soulevés par le ministère du budget qui dénonçait l'incompatibilité du fonctionnement comptable des EAF avec les articles 16 et 17 de la LOLF et le principe d'annualité budgétaire. Or, la modification du décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères n'est toujours pas autorisée par le ministère du budget.

Votre rapporteur pour avis estime que le rattachement des EAF culturels à l'Institut français devrait permettre de clarifier cette situation : **en tant que représentations locales d'un EPIC, les EAF rattachés à la personnalité morale de l'Institut conserveraient leur souplesse de gestion, leur capacité d'autofinancement et se verraient garanti un retour effectif de recettes.**

La fusion des SCAC et des EAF peut, néanmoins, avoir des effets négatifs fortement préjudiciables au prestige de la France au sein des pays

concernés si l'on ne prend pas la peine d'afficher une stratégie cohérente. À titre d'exemple, la fermeture des annexes de l'Institut français d'Athènes situées dans le Nord de la Grèce a eu pour conséquence une diminution significative dans la région de l'apprentissage et de la pratique du français. D'une façon générale, la fermeture d'une structure française bien connue de la population locale, alors même que se maintiennent celles de nos partenaires européens, est aisément perçue comme un désengagement voire un abandon de la France de la zone couverte par l'établissement. **D'où l'importance d'une véritable stratégie et d'une communication soignée pour ne pas laisser entendre que la réorganisation du réseau diplomatique obéit à des impératifs purement financiers.**

## **2. L'Institut français doit construire sa relation avec l'ensemble des acteurs de notre action culturelle extérieure**

L'Institut français doit parvenir à trouver toute sa place dans la gestion du réseau culturel et de ses personnels. Pour ce faire, il devrait comporter un **département spécifiquement consacré à la formation**. Votre rapporteur pour avis considère qu'une politique de formation ambitieuse et responsable des personnels culturels doit être inclusive et associer, à ce titre, l'ensemble des ministères et opérateurs concernés dont les ressources humaines et financières doivent être mutualisées dans ce domaine.

Dans cette logique, l'Institut français, qui se substitue à CulturesFrance, continuera d'assurer la gestion et l'organisation d'un vaste plan de formation de six millions d'euros, financé sur les crédits exceptionnels de 2009 et 2010, aux côtés d'autres opérateurs tels que le Centre international d'études pédagogiques, les alliances françaises ou encore le Centre d'approches vivantes des langues et des médias (CAVILAM de Vichy). Ces opérateurs de premier rang seront assistés d'opérateurs secondaires chargés de la mise en œuvre des actions de formation au niveau local en fonction des différents publics concernés (la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, l'association Maison des cultures du monde, des professionnels de la culture, etc.). Ce plan de formation est piloté par le Quai d'Orsay, en partenariat avec les autres ministères concernés.

Le ministère des affaires étrangères a ainsi retenu cinq domaines de formation : l'enseignement du français langue étrangère et le recours au numérique ; le numérique culturel ; les industries nouvelles et créatives ; l'animation et la gestion d'un établissement culturel ; la promotion des savoirs dans les domaines artistique et culturel et dans le domaine du débat d'idées.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'en matière de formation, l'Institut français a également vocation, aux termes de la loi du 27 juillet 2010, à s'appuyer sur les multiples **organismes professionnels de promotion des industries culturelles françaises à l'étranger**, gérés directement par les professionnels concernés et liés au ministère de la culture, tels que TV France

International pour l'exportation de programmes télévisuels français, Unifrance pour la promotion des films français à l'étranger, le Bureau export de la musique, l'AFEX (« Architectes français à l'export ») dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme ou encore le Bureau international de l'édition française. Il devrait également pouvoir solliciter l'expérience et la notoriété des multiples établissements publics placés sous la tutelle du ministère de la culture, dont l'action internationale s'est considérablement développée, à l'image des musées du Louvre et du Quai Branly.

En matière de recrutement, votre rapporteur pour avis constate que l'Institut français participera bien avec voix délibérative aux **comités de sélection des candidats**, aux côtés de la direction des ressources humaines et de la direction générale de la mondialisation du ministère des affaires étrangères, dans le respect des principes posés par la loi du 27 juillet 2010. Il tient, néanmoins, à rappeler les principes directeurs formulés en matière de gestion des ressources humaines par les commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat dans leur rapport d'information commun précité :

- afin de renforcer la continuité des parcours professionnels au sein du réseau culturel, la durée d'immersion dans un pays d'accueil doit être augmentée pour s'aligner sur les règles en vigueur chez la plupart de nos partenaires (idéalement cinq ans). En contrepartie, des efforts doivent être déployés pour que les personnels en poste à l'étranger se voient offrir la possibilité de renouer régulièrement le contact avec le milieu culturel français, le cas échéant en participant à des manifestations culturelles et des festivals organisés sur le territoire national, notamment en région. À cet égard, il est possible de s'inspirer du parcours de formation mis en place par le Goethe Institut ;

- une réflexion doit s'engager sur la possibilité de faire émerger, au sein de la fonction publique d'État, une spécialisation des carrières en lien avec la coopération culturelle, en s'appuyant sur un éventuel profil « communication et influence », suggéré par la commission du Livre blanc, qui pourrait couvrir la communication et les politiques en matière de culture, d'enseignement et d'attractivité ;

- l'émergence éventuelle d'un tel profil professionnel doit s'accompagner d'un renforcement de la mobilité interne (entre les administrations des ministères des affaires étrangères, de la culture, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche) et externe (par le recrutement de personnes issues de l'Université ou du secteur privé) ;

- souscrivant en cela à une recommandation du Livre blanc, vos deux commissions ont estimé indispensable d'améliorer la politique d'affectation et la gestion des carrières sur la base d'une charte de la gestion des ressources humaines qui intégrerait une plus grande objectivité des critères de sélection et une transparence accrue des procédures de nomination.

Le rattachement progressif du réseau culturel à l'Institut français devrait accompagner la montée en puissance de l'implication de la nouvelle agence culturelle dans la formation de nos personnels culturels à l'étranger.

Dans les postes sélectionnés pour l'expérimentation, les Instituts français locaux relèveront du président de l'Institut français mais seront soumis, en contrepartie et conformément à la loi, à l'autorité de l'ambassadeur dans le cadre de ses missions de coordination et d'animation. Il est ainsi prévu que la direction des représentations locales de l'Institut français, dans les postes expérimentateurs, soit confiée au conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC), qui continuerait d'exercer selon un régime de « double casquette » ses fonctions de conseiller de l'ambassadeur, sous son autorité directe.

Aux termes du projet de décret de mise en place de l'Institut français transmis par le ministère des affaires étrangères au Conseil d'État en application de la loi du 27 juillet 2010, l'Institut français devrait participer étroitement à la programmation et au suivi des activités du réseau culturel, ainsi qu'à la gestion de ses ressources humaines, financières et immobilières. À ce titre, il sera consulté sur :

- les **nominations** et les **évaluations des agents** de ce réseau, ainsi que sur les **créations** et les **suppressions de postes** ;

- la fixation du **montant des crédits de coopération et d'action culturelle** attribués à chaque poste diplomatique, ainsi que sur leur répartition et leur utilisation ;

- l'**évolution de la carte des implantations** et les **projets immobiliers** du réseau culturel français à l'étranger.

L'Institut français devrait logiquement être dirigé par un président de conseil d'administration doté d'un véritable pouvoir exécutif et d'administration de l'établissement, et assisté, dans ses tâches, par un directeur général délégué.

Votre rapporteur pour avis rappelle, enfin, que l'action complémentaire mise en œuvre par l'Institut français dans des domaines dans lesquels interviennent déjà un certain nombre d'organismes professionnels d'exportations des industries culturelles françaises<sup>1</sup> doit s'entendre dans une **optique patrimoniale et non commerciale**, afin de ne pas encourager une forme de concurrence contreproductive et préjudiciable à l'exportation de notre secteur culturel.

---

<sup>1</sup> *TV France International pour l'exportation de programmes télévisuels français, Unifrance pour la promotion des films français à l'étranger, le Bureau export de la musique, l'AFEX (« Architectes français à l'export ») dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme ou encore le Bureau international de l'édition française.*

## II. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES INCERTITUDES BUDGÉTAIRES PRÉOCCUPANTES

Votre rapporteur pour avis a le sentiment que, dans le cas de l'AEFE (mais ce constat vaudrait également pour bien d'autres établissements publics), l'État délègue à un opérateur la responsabilité d'assumer des missions extrêmement lourdes dont les charges associées sont appelées à monter considérablement en puissance, tout en lui imposant des contraintes budgétaires particulièrement sévères.

Rappelons que sur le fondement de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, l'AEFE est investie de **missions de service public** en direction des élèves français résidant à l'étranger, parmi lesquelles figurent le service public de l'éducation, l'aide à la scolarisation et l'octroi de bourses. Les moyens correspondant à ces charges de service public sont inscrits au programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

L'AEFE participe également au rayonnement de la culture et de la langue françaises, en assurant l'entretien et le développement d'un vaste réseau d'établissements scolaires d'enseignement français à l'étranger dont les personnels enseignants sont rémunérés, intégralement ou en partie en fonction de leur statut, et formés par l'AEFE. Au titre de ces responsabilités, elle perçoit également une subvention pour charges de service public inscrite au programme 185.

**Chacune des charges évoquées précédemment représente un coût croissant insuffisamment compensé par l'État** : prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger, entretien, rénovation et développement du parc immobilier de l'AEFE, prise en charge des cotisations patronales sur les pensions des personnels civils, etc. Face à cette montée en puissance de charges incompressibles, **l'État pousse l'AEFE à recourir de façon accrue à l'autofinancement.**

Or, **la demande de scolarisation au sein du réseau d'enseignement français à l'étranger s'accroît de plus de 4 % en moyenne par an.** Afin de répondre à une demande de plus en plus exigeante, l'agence est confrontée à des besoins d'investissement massifs, notamment en termes d'équipements technologiques et immobiliers, pour garantir une offre pédagogique de pointe dans des locaux parfois vétustes et inadaptés. Ne compter que sur la seule capacité d'autofinancement de l'agence et de ses établissements pour compléter les compensations financières insuffisantes de l'État est illusoire, voire irresponsable.

Le taux d'autofinancement du réseau de l'AEFE devrait être légèrement supérieur à 53,5 % en 2010. Néanmoins, cette moyenne masque des réalités très contrastées selon les pays. Le taux d'autofinancement est ainsi compris entre 14 % à Madagascar et 83 % en Suisse et au Singapour. L'AEFE

a déjà fourni des efforts considérables de renforcement de ses ressources propres qui ont augmenté de près de 16 % entre 2009 et 2010.

**Dans ce contexte, l'AEFE rencontre de sérieuses difficultés pour mettre au point le contrat d'objectifs et de moyens qu'elle doit conclure avec sa tutelle.** À cet égard, votre rapporteur pour avis relève qu'une récente circulaire du Premier ministre de 2010 recommandait de ne plus établir avec les opérateurs sous tutelle que des « *contrats d'objectifs et de performances* » et de limiter les contrats d'objectifs et de moyens à des cas particuliers.

Or, votre rapporteur pour avis rappelle qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 juillet 2010, « *une convention pluriannuelle conclue entre l'État, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, définit, au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions* ». **La convention qui devra être conclue entre l'AEFE et l'État devra donc bien prendre la forme d'un contrat d'objectifs et de moyens, car telle est la volonté du législateur.**

**Quatre grandes inconnues pèsent sur l'horizon budgétaire de l'AEFE :** l'immobilier, les pensions civiles, les personnels et la prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger. En l'absence de visibilité, l'élaboration d'un document stratégique prévisionnel, qui soit pertinent et raisonnablement ambitieux, à partir d'une évaluation honnête et rigoureuse des besoins, apparaît compromise.

#### LES CRÉDITS DE L'AEFE

Années	2007	2008	2009	2010
<b>Programme 185</b>	332 569 194 €	291 300 000 €	415 000 000 €	420 820 000 €
<b>Programme 151</b>		66 960 000 €	86 100 000 €	106 200 000 €
<b>Total</b>	<b>332 569 194 €</b>	<b>358 260 000 €</b>	<b>501 100 000 €</b>	<b>527 020 000 €</b>

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

#### A. L'INCERTITUDE IMMOBILIÈRE

L'AEFE a élaboré un **plan d'orientation stratégique pour la période 2010-2013**, afin de faire suite aux recommandations de la commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger remises au ministre des affaires étrangères le 7 juillet 2008 et des états généraux de l'enseignement français à l'étranger qui se sont tenus au cours de l'automne 2008. Ce plan assigne des objectifs ambitieux à l'agence en matière de **modernisation** et d'**extension** de son **réseau**. Toutefois, le flou planant sur la politique immobilière de l'État à l'étranger suscite un certain nombre d'interrogations.

En 2005, l'État a transféré à l'AEFE la compétence immobilière sur les bâtiments de ses établissements en gestion directe (EGD) : **par le biais de**

**remises en dotation, l'État lui avait alors octroyé la propriété d'une douzaine d'établissements ainsi qu'une dotation de huit millions d'euros pour solde de tout compte.** L'AEFE se voyait ainsi en mesure d'emprunter pour le compte de ces établissements.

Néanmoins, dans le cadre de la nouvelle politique domaniale de l'État, il a été décidé de mettre un terme aux remises en dotation. Dans ces circonstances, la première incertitude pèse sur la propriété des bâtiments qui ont été remis en dotation à l'agence au cours des cinq dernières années.

Une autre inconnue concerne également les nouvelles modalités de la relation immobilière entre l'État et l'AEFE. Celle-ci devra désormais conclure avec France Domaine une convention d'occupation contre paiement d'un loyer et devra obligatoirement provisionner en conséquence les charges d'entretien et de rénovation des établissements concernés.

Selon les informations communiquées par l'AEFE, les opérations immobilières concernant ses 75 établissements en gestion directe, qui correspondent à un parc d'environ 95 sites, sont gérées à deux niveaux distincts :

- par l'AEFE pour toutes les opérations de gros entretien sur les établissements remis en dotation et pour toutes les opérations de construction neuve en biens propres. La programmation pluriannuelle immobilière de l'agence votée lors du conseil d'administration du 25 novembre 2009 a chiffré le montant total des opérations à **225 millions d'euros sept ans** (2006–2012) et occasionnera un niveau de dépenses en 2010 d'environ **25 millions d'euros** ;

- par le ministère des affaires étrangères pour toutes les opérations concernant les établissements non remis en dotation dont l'État conserve la responsabilité sur les aspects immobiliers. La programmation immobilière sur ces établissements a conduit à un niveau de dépenses pour 2010 d'environ **un million d'euros**.

L'AEFE a réalisé, en juillet 2010, un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière** (SPSI) qui couvre les 95 sites de ses établissements en gestion directe, et qui table sur trois hypothèses d'investissements immobiliers :

- un scénario basique de consolidation des capacités actuelles du réseau, qui correspond à un besoin de **141 millions d'euros** ;

- un scénario intermédiaire comprenant l'amélioration des équipements du réseau, qui correspond à un besoin de **218 millions d'euros** ;

- un scénario supérieur comprenant l'extension du réseau, qui correspond à un besoin de **333 millions d'euros**.

En ce qui concerne les établissements uniquement conventionnés, au nombre de 161, la gestion de leurs opérations immobilières est assurée par les comités de gestion de ces établissements. L'AEFE peut participer

financièrement à ces opérations sous forme d'attributions de subventions d'investissement. Ces subventions auront représenté en 2010 une aide d'environ **cinq millions d'euros**. Le service immobilier de l'agence peut également apporter une aide logistique à ces opérations en assistant les comités de gestion dans le montage et le suivi de leurs projets.

L'AEFE indique que, dans le cadre de la réforme domaniale qui va conduire l'État à remettre en gestion à l'agence l'ensemble des bâtiments appartenant à l'État et utilisés par des EGD, les textes prévoient que ce transfert interviendra dans un délai maximal de cinq ans, mais elle souligne qu'il n'est pas impossible que cette mesure soit mise en place dans des délais beaucoup plus rapprochés.

**Votre rapporteur pour avis estime qu'il devrait revenir à nos postes diplomatiques de conduire les évaluations nécessaires et d'élaborer les schémas directeurs immobiliers pour l'ensemble de nos installations à l'étranger, y compris les établissements scolaires liés à l'AEFE.**

Compte tenu de l'importance des coûts associés aux défis immobiliers qui se posent à l'agence et en l'absence de visibilité sur les conditions de leur financement, l'Assemblée nationale a une nouvelle fois adopté cette année un amendement de la commission des affaires étrangères, porté par son rapporteur pour avis, M. François Rochebloine, visant à transférer des crédits du programme 151 vers le programme 185 à hauteur de **12 millions d'euros** (contre 10 millions d'euros dans le cadre d'un amendement similaire adopté l'an dernier). En diminuant les crédits disponibles pour l'aide à scolarité sur le programme 151, cet amendement vise, d'une part, à contraindre le Gouvernement à plafonner par voie réglementaire le montant maximal des frais de scolarité des élèves français pris en charge et, d'autre part, à augmenter, à due concurrence, la subvention de l'AEFE inscrite sur le programme 185 et couvrant notamment ses charges immobilières.

Ces incertitudes sont renforcées par la lecture de **l'article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 qui interdit le recours à des emprunts d'une durée supérieure à douze mois pour les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques**. Si un arrêté devra préciser les organismes concernés, il y a fort à penser que cette restriction s'appliquera à l'AEFE, ce qui limiterait considérablement sa capacité à supporter le coût de l'entretien et du développement de son réseau.

L'évolution du réseau est caractérisée par une **augmentation du nombre d'établissements simplement homologués (237)**, une légère baisse du nombre d'établissements conventionnés et le développement depuis 2008 d'**accords de partenariat**. L'année 2011 devrait voir se concrétiser de nombreux accords de partenariat entre des établissements uniquement homologués et l'AEFE.

Le réseau connaît une hausse continue de ses effectifs depuis plusieurs années : 2 328 élèves supplémentaires ont été enregistrés pour

l'année scolaire 2009-2010, après une hausse de 5 535 élèves l'année précédente. Le réseau compte un total de 280 000 élèves dont 105 000 français, soit plus de 60 % d'élèves étrangers. **Le budget total du réseau d'établissements d'enseignement français à l'étranger, gérés directement par ou simplement conventionnés avec l'AEFE, est estimé à 1,3 milliard d'euros, dont 60 % sont financés par les familles.**

**Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur le développement immobilier du réseau de l'AEFE, votre commission sollicitera auprès du président de la commission des finances la mise en place d'une mission commune de contrôle (menée par le rapporteur spécial, M. Adrien Gouteyron, et votre rapporteur pour avis) sur les modalités et les conséquences de la nouvelle relation domaniale entre l'AEFE et l'État.**

### ***B. L'INCERTITUDE PESANT SUR LA PRISE EN CHARGE DES PENSIONS CIVILES***

Au titre du programme 185, l'AEFE doit également prendre en charge, depuis 2009, les cotisations sociales patronales sur les pensions des personnels civils détachés par l'État. Comme le souligne l'AEFE, il s'agit d'une dépense nouvelle de plus de 120 millions d'euros, soumise à une progression aussi importante qu'incertaine, **compte tenu des variations, chaque année, du taux de pension.** En conséquence, 120 millions d'euros ont été budgétés sur le programme 185 au titre de cette charge nouvelle.

Toutefois, en raison du caractère progressif très marqué de cette dépense, il est rapidement apparu que l'abondement consenti par l'État se révélerait insuffisant, générant à court terme un déficit de recettes structurel toujours croissant. Dans ces conditions, le conseil d'administration de l'agence a voté en 2008 une décision visant à créer une contribution de 6 % assise sur les droits de scolarité, cette dernière étant pour partie destinée à combler la différence entre la compensation financière accordée par l'État et le coût réel de la charge. **En année pleine, cette contribution représente 30 millions d'euros, dont la moitié est affectable à la croissance de la pension civile, le reste étant principalement consacré aux investissements immobiliers.**

En 2010, un abondement de 10 millions d'euros s'était ajouté à la subvention de l'agence sur le programme 185. Néanmoins, **la stabilisation de la subvention du programme 185 à 420 millions d'euros sur la période 2011-2013 ne permet pas d'absorber une charge au titre des pensions civiles qui devrait passer de 142 à près de 160 millions d'euros en 2013.** Dès lors, l'AEFE indique qu'une forte dynamisation des ressources propres des établissements et, en particulier, de leur participation à la rémunération des résidents semble inéluctable.

En l'état actuel des estimations communiquées par l'agence, l'accroissement devrait être de près de 24 %, ce qui représente un effort considérable en recettes. La forte augmentation des taux et le gel de la

subvention pour charges de service public annoncés par la lettre plafond du Premier ministre en date du 7 juillet 2010 contraindront ainsi l'agence à augmenter ses ressources propres pour pouvoir maintenir un taux d'encadrement en personnels titulaires satisfaisant.

**Compte tenu de ces incertitudes, votre commission a adopté un amendement prévoyant le dépôt d'un rapport au Parlement, au plus tard le 30 juin 2011, sur les conséquences de la prise en charge par l'AEFE des contributions employeur pour pensions civiles des personnels titulaires de l'État qui lui sont détachés. Ce rapport doit évaluer, en particulier, la capacité de l'agence à supporter la croissance de cette dépense sur le long terme, en tenant compte du niveau des moyens versés par l'État au titre de la compensation de cette prise en charge.**

### ***C. L'INCERTITUDE PESANT SUR LES PERSONNELS***

Le réseau d'établissements de l'AEFE (EGD et conventionnés) s'appuie sur trois grandes catégories de personnel enseignant :

- 1 143 expatriés, titulaires de l'éducation nationale, rémunérés intégralement par l'AEFE, dont environ 650 personnels d'encadrement (directeurs d'établissements) et 500 enseignants assumant des fonctions particulières de conseillers pédagogiques et de formation des recrutés locaux ;

- 5 335 résidents, titulaires de l'éducation nationale, sous contrat de détachés auprès de l'AEFE, pour lesquels une partie de la rémunération est remboursée à l'AEFE par les établissements (la part de la contribution est variable selon les établissements, de 20 % à Madagascar à 80 % au Canada) ;

- entre 10 000 et 12 000 recrutés locaux (sous contrat de travail local avec l'établissement), qu'il s'agisse de Français, de binationaux ou d'étrangers, dont 3 551 dans les établissements en gestion directe.

Selon les informations communiquées par l'AEFE, **celle-ci devra financer, en 2011, une croissance de masse salariale estimée en l'état à 15 millions d'euros** (dont le tiers lié à la croissance du GVT et aux compléments de rémunération affectés par l'évolution du change, les deux tiers restants de cette croissance étant imputables à la pension civile). Compte tenu de la lettre plafond précitée qui fixe à un peu plus de 420 millions d'euros la subvention de l'AEFE sur les trois prochaines années, un surcroît d'autofinancement substantiel sera requis en 2011.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis constate qu'une autre incertitude pèse sur le personnel enseignant à disposition du réseau et donc sur la qualité de son offre pédagogique. **Dans la mesure où l'éducation nationale est confrontée à des suppressions de postes considérables, il y a fort à penser que les recteurs d'académie seront de plus en plus réticents à détacher des enseignants auprès des établissements d'enseignement français à l'étranger.**

Or, ce qui fonde précisément l'attractivité de notre réseau d'enseignement français à l'étranger, en particulier auprès des étrangers, **c'est la présence de personnels titulaires de l'éducation nationale en mesure de dispenser un enseignement respectant des standards académiques** et dont la qualité est régulièrement contrôlée par des inspecteurs de l'éducation nationale.

#### ***D. L'INCERTITUDE PESANT SUR LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SCOLARITÉ***

En dépit du maintien du moratoire actuel sur son extension au-delà des classes de lycée, la mesure de prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger constitue un véritable « cauchemar budgétaire ». Le rapport de la mission d'information de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale concluait même que « *pour absorber la mesure de gratuité, « **il faut deux fois les moyens** » : le coût de la mesure elle-même, et le coût des répercussions de la mesure, c'est-à-dire l'inscription d'élèves français plus nombreux, le besoin corrélatif de locaux et d'installations annexes, et le surcroît de demandes de bourses à caractère social* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport de Mme Geneviève COLOT, fait au nom de la mission d'information sur « Le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture » de la commission des affaires étrangères, 11 mai 2010.

LE COÛT DE LA PEC

ANNÉE SCOLAIRE	CLASSE	PEC au sens large			PEC <i>stricto sensu</i>			Compléments de PEC versés aux boursiers-PEC			Coût de la réforme par année scolaire (1+2)
		Nb PEC	Montant PEC	COUT MOYEN	Nb PEC stricto sensu	Montant PEC stricto sensu (1)	COUT MOYEN	Nb PEC stricto sensu	Montant complément (2)	COUT MOYEN	
2007/2008	Technique-BEP	54	70'837	1'312	6	12 747	2124,5				
	TERMINALE	2'043	6'652'860	3'256	1'265	4'455'931	3'522	260	312'801	1'203	
<b>Total</b>		<b>2'097</b>	<b>6'723'698</b>	<b>3'206</b>	<b>1'271</b>	<b>4 468 677</b>	<b>3'516</b>	<b>260</b>	<b>312 801</b>	<b>1'203</b>	<b>4 781 478</b>
2008	PREMIERE	139	498'646	3'587	65	249'502	3'838	33	34'896	1'057	
	TERMINALE	115	415'521	3'613	67	242'734	3'623	14	19'111	1'365	
<b>Total</b>		<b>254</b>	<b>914'167</b>	<b>3'599</b>	<b>132</b>	<b>492 236</b>	<b>3'729</b>	<b>47</b>	<b>54 007</b>	<b>1'149</b>	<b>546 243</b>
2008/2009	Technique-BEP	56	99'507	1'777	6	13 452	2242				
	PREMIERE	2'537	9'045'432	3'565	1'717	6'720'331	3'914	228	245'033	1'075	
	TERMINALE	2'444	8'444'073	3'455	1'639	6'246'385	3'811	233	225'199	967	
<b>Total</b>		<b>5'037</b>	<b>17'589'012</b>	<b>3'492</b>	<b>3'362</b>	<b>12 980 168</b>	<b>3'861</b>	<b>473</b>	<b>482 100</b>	<b>1'019</b>	<b>13 462 268</b>
2009	SECONDE	169	656'733	3'886	99	392'679	3'966	34	34'802	1'024	
	PREMIERE	173	735'736	4'253	100	425'717	4'257	29	41'578	1'434	
	TERMINALE	145	643'330	4'437	81	366'506	4'525	31	46'361	1'496	
<b>Total</b>		<b>487</b>	<b>2'035'799</b>	<b>4'180</b>	<b>280</b>	<b>1 184 902</b>	<b>4'232</b>	<b>94</b>	<b>122 741</b>	<b>1'306</b>	<b>1 307 643</b>
2009/2010	Technique-BEP	33	87'646	2'656	13	39 132	3010	12	11 867	989	
	SECONDE	3'117	12'168'919	3'904	2'019	8'692'614	4'305	340	451'585	1'328	
	PREMIERE	2'742	10'867'060	3'963	1'884	8'211'826	4'359	242	257'871	1'066	
	TERMINALE	2'573	10'526'528	4'091	1'789	8'215'270	4'592	197	226'245	1'148	
<b>Total</b>		<b>8'465</b>	<b>33'662'499</b>	<b>3'977</b>	<b>5'705</b>	<b>25 158 841</b>	<b>4'410</b>	<b>782</b>	<b>937 003</b>	<b>1'198</b>	<b>26 095 844</b>

ANNÉE SCOLAIRE	CLASSE	PEC au sens large			PEC <i>stricto sensu</i>			Compléments de PEC versés aux boursiers-PEC			Coût de la réforme par année scolaire (1+2)
		Nb PEC	Montant PEC	COUT MOYEN	Nb PEC stricto sensu	Montant PEC stricto sensu (1)	COUT MOYEN	Nb PEC stricto sensu	Montant complément (2)	COUT MOYEN	
2010	SECONDE	184	747'786	4'064	120	504'847	4'207	27	45'460	1'684	
	PREMIERE	157	622'382	3'964	110	440'477	4'004	21	41'871	1'994	
	TERMINALE	158	688'098	4'355	101	442'359	4'380	25	47'141	1'886	
<b>Total</b>		<b>499</b>	<b>2'058'267</b>	<b>4'125</b>	<b>331</b>	<b>1 387 682</b>	<b>4'192</b>	<b>73</b>	<b>134 472</b>	<b>1'842</b>	<b>1 522 154</b>
2010/2011 =provisoire= à mi campagne	Technique-BEP	4	8'608	2'152	1	2'161	2'161				Montant provisoire - à mi campagne
	SECONDE	3'329	13'491'180	4'053	2'255	10'034'455	4'450	200	339'410	1'697	
	PREMIERE	3'183	13'194'793	4'145	2'322	10'492'624	4'519	249	434'629	1'745	
	TERMINALE	2'901	11'939'990	4'116	2'174	9'506'436	4'373	158	287'637	1'820	
<b>Total</b>		<b>9'417</b>	<b>38'634'571</b>	<b>4'103</b>	<b>6'752</b>	<b>30 035 676</b>	<b>4'448</b>	<b>607</b>	<b>1 061 676</b>	<b>1'749</b>	<b>31 097 352</b>
<b>Total général</b>											<b>78 812 982</b>

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

**Chaque année, le coût pour l'État de cette prise en charge s'accroît de 20 millions d'euros en raison de l'augmentation aussi bien du nombre d'élèves français scolarisés que du montant des frais de scolarité.** Or, la compensation par l'État de ce surcroît de charge, inscrite dans la dotation de l'AEFE sur le programme 151 de la mission « Action extérieure de l'État », n'est que de **14 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2011.

L'enveloppe de 119 millions d'euros prévue dans le projet de loi de finances pour 2011, inscrite sur l'action n° 2 « Accès des élèves français au réseau de l'AEFE » du programme 151, servira au financement de l'aide à la scolarité des élèves français à l'étranger entendue au sens large, c'est-à-dire tant des bourses scolaires que de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger (communément désignée par le sigle « PEC »). L'AEFE rappelle, ainsi, que l'augmentation de 19 millions d'euros de la dotation enregistrée entre 2008 et 2009 sur le programme 151 (de 67 millions d'euros à 86 millions d'euros) et entre 2009 et 2010 (de 86 millions d'euros à 105 millions d'euros) a servi à financer non seulement les dépenses supplémentaires générées par la PEC mais également par la croissance naturelle du dispositif de bourses.

**La dotation de 119 millions d'euros envisagée pour 2011 ne correspond pas à l'estimation de dépense réalisée par le ministère des affaires étrangères et l'AEFE, qui s'élève à 126 millions d'euros.** Cette estimation a été réalisée à partir de l'exécution enregistrée depuis la mise en place de la PEC, sur la base d'une augmentation moyenne de 5 % du nombre des bénéficiaires et de 12 % du montant moyen par élève de l'aide accordée (bourses scolaires et prise en charge).

Afin de compenser ce besoin de financement de l'agence, votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur les éléments suivants :

- il n'est pas envisageable d'étendre le bénéfice de la mesure au-delà des classes de lycée, sans prendre le risque de générer un coût budgétaire estimé à plus de 730 millions d'euros dans le cas où la mesure s'étendrait à l'ensemble des classes du primaire et du secondaire. Pour l'heure, le Gouvernement justifie le moratoire en se fondant sur la promesse électorale du Président de la République adressée en 2007 aux Français de l'étranger et qui ne ferait référence qu'aux seuls « lycéens » scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger.

Néanmoins, **il peut sembler pour le moins incongru de prendre en charge la scolarité des seuls lycéens, alors que l'enseignement obligatoire en France s'étend de 6 à 16 ans.** En conséquence, le maintien du moratoire relève d'une certaine hypocrisie et il faudra bien, à un moment donné, avoir le courage de réexaminer les fondements mêmes de la mesure. En tout état de

cause, il semblerait plus juste et plus raisonnable de **substituer à la PEC une politique d'aide à la scolarité plus généreuse et plus inclusive** (en d'autres termes, une véritable politique éducative en direction des Français de l'étranger, fondée sur un droit égal d'accès à l'enseignement français à l'étranger pour les élèves français) **qui s'appuierait sur des bourses prenant en compte, le cas échéant, des critères sociaux et appliquant un barème différencié selon les établissements ;**

- il est indispensable, pour l'heure, de mettre en œuvre un plafonnement du montant maximal des frais de scolarité pris en charge, dans la mesure où leur fixation échappe à l'AEFE dans le cas des établissements simplement homologués. Ces derniers ont profité, en effet, de l'effet d'aubaine produit par la mesure pour augmenter sensiblement leurs frais de scolarité, en particulier aux États-Unis. À l'heure actuelle, l'AEFE, en se fondant sur une instruction relative aux modalités de la prise en charge, a déjà procédé à un plafonnement du montant des frais de scolarité des élèves français scolarisés dans des établissements homologués hors réseau AEFE sur la base des tarifs applicables à l'année scolaire 2007-2008.

Toutefois, la « cristallisation » envisagée de la prise en charge sur le montant des frais de scolarité observé en 2007, année du début de la mise en œuvre de la mesure, peut sembler arbitraire voire injuste aux yeux des familles. **Nombreux, en effet, sont les établissements qui ont profité de cette mesure pour augmenter leurs frais d'écolage depuis 2007 et ce surcroît (causé précisément par la gratuité elle-même) serait alors à la charge des familles ;**

- un système de double plafonnement a été évoqué au cours des auditions conduites par votre rapporteur pour avis. Il consisterait, au-delà du plafonnement du montant maximal des frais de scolarité pris en charge, à limiter la part totale des frais de scolarité pris en charge par l'État sous la forme d'une sorte de « ticket modérateur ». Dans le cas de certains établissements, les familles seraient alors nécessairement appelées à prendre en charge une partie des frais de scolarité de leurs enfants qui serait fonction de leur situation financière et des conditions particulières du pays d'accueil (il a été évoqué, par exemple dans le cas de certains établissements, de fixer à 75 % la part des frais pris en charge par l'État, le reste devant être financé par les familles ou les entreprises). En tout état de cause, ce système de double plafonnement doit respecter des critères d'équité pour garantir autant que faire se peut une égalité de traitement, en tenant compte de la situation financière des familles et des conditions particulières propres au pays d'installation.

**Compte tenu des observations précédentes, votre rapporteur pour avis soutient l'amendement de notre collègue, M. Adrien Gouteyron, au nom de la commission des finances, tendant à poser le principe d'un plafonnement du montant des frais de scolarité des élèves français à l'étranger pris en charge par l'État.**

Toutefois, **une cristallisation sur le niveau de 2007** (si cela devait être l'année de référence retenue par voie réglementaire) **ne devrait permettre que de dégager sept millions d'euros d'économies pour l'AEFE**. Outre la nécessité de réexaminer l'année de référence pour la détermination du plafond de prise en charge, la réflexion doit également se poursuivre sur la mise en œuvre d'un double plafonnement qui appellerait également une participation des parents en fonction de leur situation (conditions du pays d'installation et revenus).

Le rapport remis le 3 novembre 2010 par nos collègues, Mme Sophie Joissains, sénatrice, et Mme Geneviève Colot, députée, au Président de la République formule des préconisations qui, si pour certaines d'entre elles sont bienvenues, ne permettront pas pour autant de résoudre l'équation budgétaire préoccupante de l'AEFE :

**Préconisations du rapport Joissains-Colot  
sur la prise en charge des frais de scolarité  
des élèves français à l'étranger**

*« Il convient d'affirmer que la prise en charge des frais de scolarité n'est financée ni par les bourses ni par le fonds social qui dans la loi de finances, se trouvent dans le même programme 151, ni au détriment du programme 185.*

*Les rapporteurs s'interrogent sur le prélèvement de 6 % opéré par l'AEFE sur les établissements. Ce prélèvement est partiellement justifié par le financement des pensions civiles. Il a été immédiatement répercuté par les établissements sur les frais d'écologie et donc sur la PEC.*

*Les parlementaires sont conscientes des tensions sur les budgets concernés et ont bien entendu les doutes persistants chez les dirigeants de la DFAE concernant l'équilibre budgétaire à partir de 2013.*

*Dans le contexte budgétaire actuel afin d'assurer la stabilisation du système et d'en contrôler l'impact budgétaire, les parlementaires proposent :*

- Le prolongement du moratoire sur l'extension de la PEC stabilisant l'application de la PEC aux seules classes de seconde, première et terminale. L'extension de la PEC devant être programmée en fonction des possibilités budgétaires.*

- La cristallisation de la PEC au niveau des frais de scolarité de l'année scolaire 2007/2008 par établissement, sur l'ensemble des établissements faisant partie du réseau de l'AEFE. Ainsi nos compatriotes expatriés seront associés à l'effort national de rééquilibrage des comptes publics. En se référant à l'année scolaire 2007/2008 l'effet d'aubaine dont voudraient profiter certains établissements n'est pas possible.*

*Pour tenir compte de l'inflation cette cristallisation doit être soumise à une indexation de 3 % par an.*

*Sur ces bases les rapporteurs ont effectué des projections présentées plus loin.*

*Ces mesures situent le coût de la PEC à 53 millions d'euros lato sensu, en 2011/2012. Pour prendre la mesure du coût net de la PEC il faut en déduire le coût des bourses qui de toute manière seraient payées.*

- Une présentation différenciée des crédits budgétaires de la PEC et des bourses.

*Il faut créer dans l'action 2 du programme 151 deux sous-actions, l'une pour les bourses, l'autre pour la prise en charge. Dans sa présentation actuelle la lisibilité est insuffisante et laisse penser que la prise en charge est financée sur l'enveloppe des bourses.*

- Une gestion rénovée des aides à la scolarité. Le versement de la PEC n'ayant aucune raison de donner lieu à une étude individualisée des dossiers doit pouvoir être traité administrativement de manière simple et efficace. Ceci implique que les demandes de PEC s'assurent uniquement de la nationalité française, de l'inscription au registre mondial des Français établis hors de France, du lieu effectif de résidence et de la situation de la famille vis-à-vis de la CAF, à l'exclusion de toute autre considération financière.

- Un ajustement des interactions entre bourses et PEC par un certains nombre d'aménagements techniques pour ne pas pénaliser les familles émergeant aux deux dispositifs.

*Concernant les familles ayant des enfants scolarisés au collège et au lycée il convient de faire une simulation sans la PEC, trouver ainsi le pourcentage des bourses auxquelles elles pourraient prétendre et lui attribuer ce montant déduction faite de la PEC, perçue par ailleurs.*

- Il convient également de veiller à la situation des fonctionnaires expatriés et des enseignants résidents afin d'intégrer réellement aux majorations familiales ou aux avantages familiaux les frais relatifs à la scolarité, ce qui n'est pas toujours le cas, (situation rencontrée aux États-Unis). Cette question doit être traitée au niveau de leur administration d'origine.

*En cas de désengagement des entreprises il est proposé :*

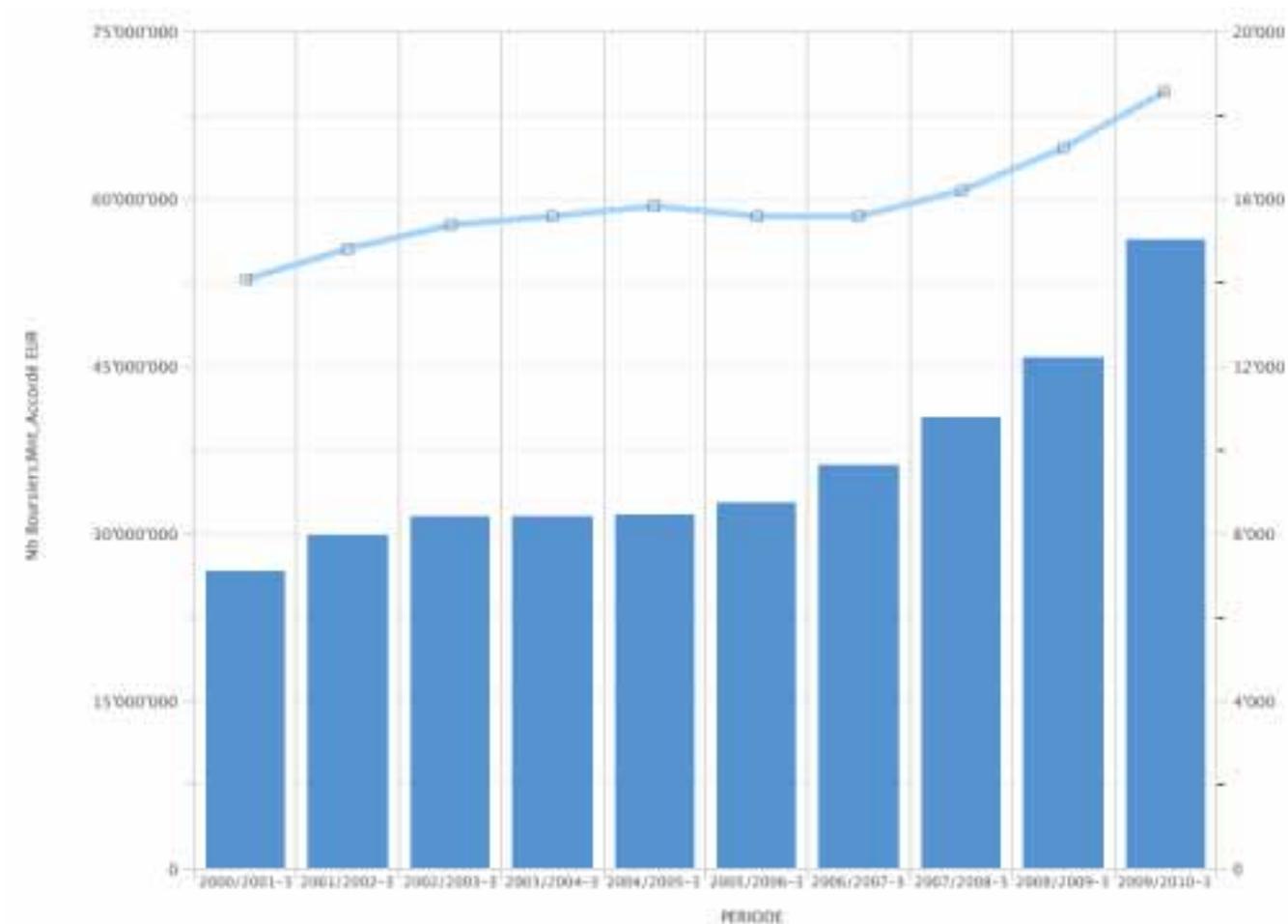
- L'étude d'un mécanisme leur permettant de verser la part libre de la taxe d'apprentissage aux établissements français de l'étranger.

- La création d'une fondation, ou d'une association reconnue d'utilité publique pour l'enseignement français à l'étranger, permettant aux entreprises, aux collectivités locales, aux anciens élèves de se mobiliser avec le soutien de l'état en faveur de notre réseau. Le développement d'un tel mécénat nécessite d'en adapter le cadre législatif et d'en étudier la compatibilité avec les législations étrangères.

- L'Assemblée des Français de l'étranger, ainsi que les parlementaires représentant les Français de l'étranger doivent être des acteurs essentiels au sein de notre réseau scolaire à l'étranger.

- Une interrogation demeure : le ministère des affaires étrangères est-il, même par le biais de l'Agence, le mieux placé pour gérer, voire pour gérer seul, cette enveloppe budgétaire qui concerne tout autant l'éducation nationale. »

Enfin, votre rapporteur pour avis tient à souligner les **conséquences** de la mise en œuvre de la gratuité en faveur des classes de lycée **sur la montée en puissance des demandes de bourses** accordées sur critères sociaux :

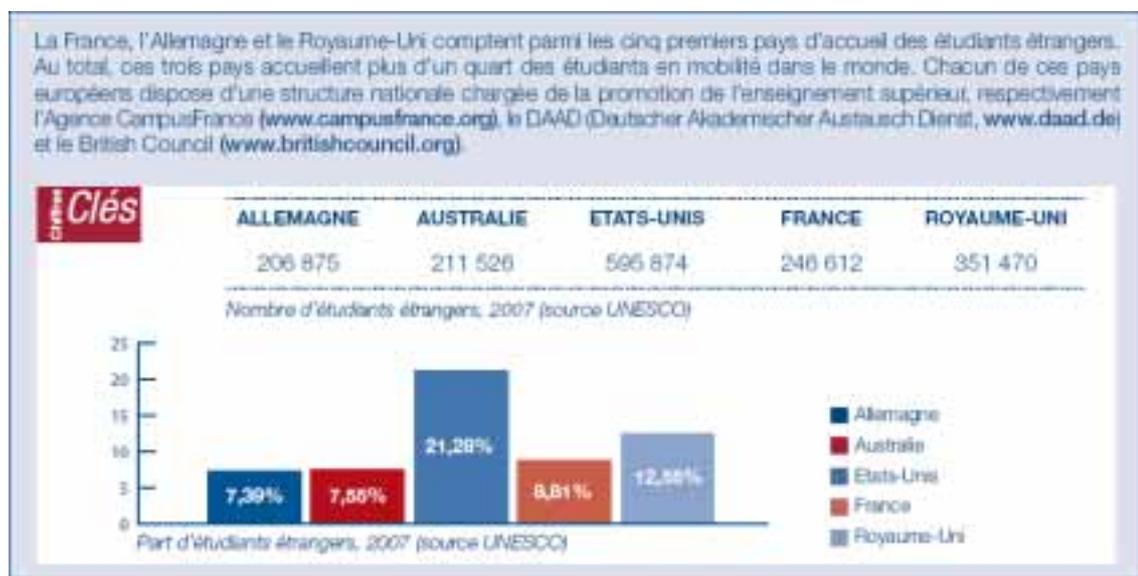


Le tableau ci-dessus (la courbe représente le nombre de boursiers de la maternelle à la troisième ; l'histogramme figure le montant accordé en euros) illustre la forte croissance du nombre de boursiers (+ 14,5 %) et du montant accordé (+ 39,6 %) dans les classes non ouvertes à prise en charge depuis l'année scolaire 2007-2008, après une période de stagnation. Cette évolution s'explique notamment par un changement de comportement de la part des familles lié à la mise en œuvre de la gratuité : de nombreuses familles, qui, auparavant, ne sollicitaient pas de bourses sur critères sociaux, présentent désormais une demande qui est d'autant plus justifiée que les frais de scolarité ont sensiblement augmenté sur la période.

### III. CAMPUS FRANCE : L'ATTRACTIVITÉ DE NOTRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, UN ENJEU DE COMPÉTITIVITÉ DANS LA MONDIALISATION

**On estime à trois millions le nombre d'étudiants en mobilité à travers le monde. Ce chiffre devrait doubler à l'horizon 2025.**

Le système français d'enseignement supérieur n'a globalement pas à rougir de ses performances en termes d'attractivité auprès des étudiants étrangers, dans la mesure où la France demeure le troisième pays d'accueil derrière les États-Unis et le Royaume-Uni mais devant l'Allemagne.



Le nombre d'étudiants étrangers en France, inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur rattachés au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, a augmenté de près de 60 % depuis 2000-2001, pour atteindre 224 369 en 2009-2010 (hors université de Nouvelle-Calédonie). Si l'on y ajoute les étudiants inscrits dans d'autres établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieur, de commerce, classes préparatoires aux grandes écoles, etc.), le nombre total d'étudiants étrangers en France est estimé à 266 448 en 2008-2009. **La population étudiante étrangère représente ainsi 11,9 % des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur français.**

Si la France est l'espace privilégié de formation des étudiants francophones, elle attire également de plus en plus d'étudiants en provenance des pays d'Europe (25 %) et d'Asie Océanie (16 %).

Le nombre d'étudiants issus des pays relevant de l'ancien champ du programme 185, à savoir les pays développés au sens de l'OCDE, a progressé de 20 % au cours des dix dernières années pour atteindre 56 527 pour l'année scolaire 2009-2010. Plus de la moitié de ces étudiants (54 %) sont inscrits en

master et doctorat dans les principales filières suivantes : langues/lettres/art (26 %), droit/sciences politiques (16 %), sciences humaines et sociales (15 %), administration/économie/gestion (14 %).

**En revanche, la France attire, en valeur absolue, deux fois moins d'étudiants étrangers que l'Allemagne et trois fois moins que le Royaume-Uni.** Au niveau plus spécifiquement européen, la stratégie poursuivie par le ministère des affaires étrangères s'inscrit dans le cadre des objectifs fixés par le Conseil des ministres de l'éducation de l'Union européenne de mai 2009 : à l'horizon 2020, 20 % des diplômés de l'enseignement supérieur en Europe doivent avoir accompli une période de mobilité à l'étranger, la mobilité devant devenir la « règle » et non plus l'exception. À cet égard, il convient tout autant de promouvoir la mobilité sortante que la mobilité entrante avec nos partenaires européens.

La mise en place d'un établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé « Campus France », et regroupant le groupement d'intérêt public du même nom et l'association EGIDE, doit permettre de poursuivre l'effort en faveur de l'attractivité de notre système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle à l'étranger.

**Il existe, néanmoins, une véritable marge de progression.** Il est surprenant que la majorité des bacheliers étrangers issus du réseau d'enseignement français à l'étranger choisissent de s'inscrire dans des établissements d'enseignement supérieur anglo-saxons, plutôt que de poursuivre leurs études en France. À l'évidence, l'image de l'enseignement supérieur français souffre de plusieurs difficultés, dont certaines avaient été identifiées par votre rapporteur dans son rapport pour avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2009 : les facilités d'obtention de visas d'étudiant, la lisibilité, la transparence et l'effet suffisamment incitatif des bourses, les modalités d'accueil et de logement étudiant, la qualité des équipements et des locaux universitaires, l'éclatement des réseaux universitaires au sein des métropoles, la dualité universités/grandes écoles, etc.

#### ***A. LA NÉCESSITÉ DE SANCTUARISER LES BOURSES***

Les crédits consacrés à la politique d'attractivité en direction des étudiants et chercheurs étrangers s'établiront, en 2011, à 110,2 millions d'euros sur le programme 185. Si l'on se réfère aux crédits consacrés à la mobilité universitaire et scientifique votés en loi de finances pour 2010, d'un montant de 54,8 millions d'euros sur le programme 185 et de 78,3 millions d'euros sur le programme 209, soit un total de 133,1 millions d'euros, **il est possible d'évaluer la diminution des moyens de notre politique d'attractivité à plus de 17 %.**

Néanmoins, dans la nouvelle configuration du programme 185, **le montant des bourses inscrit sur l'action n° 4 « Attractivité et recherche » a été stabilisé à 62,85 millions d'euros par an sur le triennum budgétaire**

**pour la période 2011-2013.** Ce montant correspond aux crédits alloués à Campus France et au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) au titre des bourses.

Si l'on prend en compte l'ensemble des crédits accordés aux bourses dans les programmes 185 et 209, les montants consentis sont les suivants : 79,2 millions d'euros en 2011, 78,97 millions d'euros en 2012 et 78,74 millions d'euros en 2013. En prévision d'exécution 2010, le montant global des bourses accordées s'élève à 65,44 millions d'euros pour EGIDE et le CNOUS (10,8 millions d'euros au titre du programme 185 et 54,6 millions d'euros au titre du programme 209).

## ***B. UN DISPOSITIF À RESTRUCTURER***

### **1. Réussir la mise en place de l'établissement public Campus France**

Le futur établissement public Campus France bénéficiera de la notoriété et de l'expérience de deux opérateurs : l'ancien groupement d'intérêt public Campus France et l'association EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux). La commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur EGIDE dont les conclusions ont donné lieu à une audition ouverte à la presse le 13 octobre 2010. Cette audition a été l'occasion de mettre en lumière les éléments suivants :

- la situation financière d'EGIDE a toujours été raisonnablement équilibrée jusqu'en 2005. L'association n'a jamais perçu de subvention publique, tirant ses ressources de la rémunération de ses prestations de services auprès d'institutions et d'organismes publics (principalement le ministère des affaires étrangères) et d'organismes privés. Néanmoins, **la rémunération consentie par les pouvoirs publics se situait déjà, selon les dirigeants d'EGIDE, en deçà du niveau nécessaire à l'équilibre financier de l'association.** Celle-ci affiche, dès lors, des coûts de gestion des missions qui lui sont confiées par le Quai d'Orsay de l'ordre de 9,8 % du chiffre d'affaires, une performance rarement observée chez les autres opérateurs de l'État. De plus, EGIDE, qui disposait à l'origine d'environ 300 salariés, en compte désormais un peu moins de 200, ce qui témoigne d'un redressement particulièrement rigoureux ;

- EGIDE est confrontée, toutefois, à des difficultés financières sérieuses, en grande partie liées à la **redéfinition de ses libéralités.** Un certain nombre de ses activités traditionnelles ont connu un fléchissement notable, en particulier en ce qui concerne l'octroi de bourses aux étudiants et chercheurs étrangers. À ce titre, l'association réclame au ministère des affaires étrangères une meilleure visibilité et une meilleure lisibilité de la politique des bourses.

Compte tenu des observations précédentes, votre rapporteur pour avis estime qu'une attention particulière devra être portée à l'exercice d'une tutelle responsable et à l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens honnête et ambitieux afin de garantir la réussite de la mise en place du nouvel établissement public Campus France :

- la loi du 27 juillet 2010 a confié aux ministères des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur la tutelle conjointe du futur opérateur. Cette double tutelle se justifie dès lors que l'établissement public a vocation à servir de relais permanent entre notre réseau diplomatique, chargé d'évaluer les attentes des publics étrangers et de les éclairer sur les opportunités disponibles en France, et notre système d'enseignement supérieur, qui doit exporter son offre pédagogique. Or, l'expérience a montré que l'exercice de cette double tutelle dans la gestion du groupement d'intérêt public Campus France ne s'est pas toujours effectué sans heurt. En conséquence, il est indispensable que ces deux ministères travaillent ensemble à une « *communauté de vision* » pour le futur opérateur, selon les termes du rapporteur spécial, M. Adrien Gouteyron, qui s'avérera d'autant plus précieuse qu'il devra gérer à terme l'intégration en son sein des activités internationales du CNOUS. À ce titre, votre rapporteur pour avis estime que l'idée d'ajouter aux autorités de tutelle de l'opérateur le ministre chargé de l'immigration est contreproductive, dans la mesure où l'établissement public n'aura pas de compétence en matière de visas ;

- afin de tenir compte des difficultés financières rencontrées par EGIDE dans la période récente, les autorités de tutelle et le futur établissement public doivent travailler à l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens à partir de bases honnêtes et rigoureuses.

La comparaison des ressources humaines et financières entre les trois principaux opérateurs nationaux de promotion de l'enseignement supérieur au sein de l'Union européenne est édifiante :

Ressources humaines et financières en 2008			
	CampusFrance	DAAD	British Council
Nombre d'agents	<b>255 dont :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 36 en France (y compris 8 personnes mises à disposition par des ministères)</li> <li>• 219 postes dans le monde financés par le ministère des Affaires étrangères et européennes</li> </ul>	<b>649 dont :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 549 en Allemagne</li> <li>• 100 à l'étranger</li> <li>• Plus 472 postes de lecteur</li> </ul>	<b>7 484 dont :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 094 au Royaume-Uni</li> <li>• 6 390 à l'étranger, y compris des enseignants</li> </ul>
Budget global	<b>6 millions d'€</b>	<b>304 millions d'€</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dont 60 millions d'€ pour l'internationalisation des établissements (partenariats, échanges d'universitaires, actions auprès des alumni, promotion et marketing de l'enseignement supérieur et de la recherche en Allemagne, etc.)</li> </ul>	<b>741,5 millions d'€</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dont 475,7 millions d'€ pour la coopération éducative et la promotion de l'avancement de l'éducation*</li> </ul>

Source : Les notes de Campus France, n° 24, juillet 2010.

## 2. Le défi de l'intégration des activités internationales du CNOUS à l'établissement public Campus France

Aux termes de l'article 8 de la loi du 27 juillet 2010, les activités internationales du CNOUS doivent être intégrées à Campus France selon des modalités et un calendrier définis par un rapport remis par le Gouvernement au Parlement avant le 1<sup>er</sup> juin 2011. **Cette intégration doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2011.**

Le CNOUS mobilise des ressources considérables en matière d'accueil des étudiants étrangers en France. **27 % des logements universitaires (soit environ 36 000 logements) dont disposent les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) sont attribués à des étudiants étrangers contre paiement d'un loyer.** Le défi est majeur en termes d'accueil, face à un flux d'étudiants étrangers chaque année plus important.

En raison de dispositions réglementaires anciennes, la sous-direction des affaires internationales du CNOUS et l'association EGIDE se partagent la gestion des bourses du Gouvernement français (BGF) et des bourses des gouvernements étrangers. EGIDE, opérateur traditionnel de l'ancien ministère de la coopération, continue de gérer les bourses en direction des pays dits du « champ » qui relevaient de ce ministère, notamment les pays d'Afrique

francophone et du Maghreb. Le CNOUS gère, lui, les bourses destinées aux étudiants provenant des pays dits « hors champ ».

À cette répartition historico-géographique s'ajoute une logique fonctionnelle, les bourses de stage revenant à EGIDE, sauf en ce qui concerne les stages de français ou pédagogiques de courte durée qui reviennent au CNOUS.

**Malgré ces critères, une concurrence frontale s'est installée progressivement entre EGIDE et le CNOUS, en particulier en matière de gestion des bourses des gouvernements étrangers.**

Face à cette complexité redoutable, l'enquête réalisée par la Cour des comptes sur l'association EGIDE conclut à la nécessité d'unifier, au sein d'un seul et même opérateur, la gestion des bourses du Gouvernement français (BGF) et des bourses des gouvernements étrangers (BGE) afin de disposer d'un **guichet unique** aussi bien auprès des postes diplomatiques, des étudiants candidats, des universités que des États étrangers.

### ***C. L'INDISPENSABLE AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS : POUR UNE MEILLEURE QUALITÉ DE VIE SUR NOS CAMPUS***

Travailler à la valorisation à l'étranger de l'offre pédagogique de nos établissements d'enseignement supérieur est insuffisant. Comme le soulignait M. Matthieu Bach, président de l'association « Promotion et défense des étudiants », au cours du colloque organisé le 6 mai 2010 par votre commission et la délégation sénatoriale à la prospective sur les classements internationaux des universités, **l'accent doit être porté sur « la qualité de vie sur nos campus : un étudiant va s'engager sur trois ans, cinq ans, peut-être huit ans avec le doctorat, sur un campus. De plus en plus d'établissements développent – à l'étranger – une offre de formation couplée avec un logement, une bourse, un job, etc. En France, ce n'est pas du tout la culture »**<sup>1</sup>.

Votre rapporteur pour avis estime que la mise en place par le ministère des affaires étrangères d'une **charte de qualité pour l'accueil des boursiers du Gouvernement français** va dans le bon sens, afin d'accompagner et de sécuriser autant que faire se peut le parcours de réussite de l'étudiant étranger. Cette charte, élaborée en écho à la charte européenne de qualité pour la mobilité, s'applique à la totalité de la chaîne d'accueil de l'étudiant : depuis sa sélection dans le pays étranger, sa préparation au départ jusqu'à son retour dans son pays d'origine. Déclinée en 74 indicateurs de performance et de résultats, elle doit permettre à chaque acteur de la mobilité

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 577 (2009-2010) de MM. Jacques LEGENDRE et Joël BOURDIN, intitulé « Oublier Shanghai : classements internationaux des établissements d'enseignement supérieur – Actes du colloque organisé le 6 mai 2010 », fait au nom de la commission de la culture et de la Délégation à la prospective, déposé le 23 juin 2010.

universitaire et scientifique d'identifier ses responsabilités tout au long de la chaîne et, à chaque stade de celle-ci, de s'auto-évaluer.

### **1. Renforcer les capacités immobilières des campus universitaires**

Les étudiants étrangers inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur français sont assimilés à des étudiants français et bénéficient donc théoriquement des mêmes avantages dans les mêmes conditions. Les titulaires d'une bourse du Gouvernement français ont ainsi un accès prioritaire au logement étudiant. Ils sont, à ce titre, pris en charge par l'opérateur chargé de la gestion de leur bourse, soit le CNOUS, soit EGIDE, qui veille aux conditions d'accueil du boursier étranger dès son arrivée sur le territoire français et s'assure qu'il soit guidé jusqu'à son lieu d'hébergement dont la qualité aura été préalablement vérifiée.

Votre rapporteur pour avis considère néanmoins que la rénovation du parc immobilier universitaire, aussi bien des locaux des établissements que des résidences universitaires, doit faire l'objet d'un effort d'investissement massif afin de permettre à nos campus d'être en mesure de rivaliser sérieusement avec la qualité de l'accueil des universités anglo-saxonnes. En particulier, l'attractivité du système d'enseignement supérieur anglo-saxon repose, en grande partie, sur la qualité des équipements et des installations mises à la disposition des étudiants pour effectuer des activités dans un cadre non nécessairement pédagogique (salles de médias, salles de sport, lieux de sociabilité, etc.) et permettant d'animer une vie de campus dynamique.

### **2. Pour une politique des visas non dissuasive**

La création du groupement d'intérêt public CampusFrance en mars 2007 s'est accompagnée de la fusion du réseau des centres pour les études en France (CEF) et des bureaux de l'ancien EduFrance, sous le label unique d'espaces Campus France. Ces espaces sont partie intégrante du réseau culturel du ministère des affaires étrangères, et donc placés sous l'autorité de l'ambassadeur. Au 30 octobre 2010, on dénombrait 118 « espaces Campus France » et 23 antennes répartis dans 90 pays. Dans 31 pays, ces espaces mettent en œuvre la procédure CEF.

Les CEF constituent un outil d'aide à la décision non seulement pour les établissements d'enseignement supérieur français mais également pour les services consulaires, qui sont seuls habilités à décider de l'attribution d'un visa.

On a constaté dans les pays appliquant la procédure CEF une accélération de la délivrance des visas. En effet, grâce à la mise en place des espaces Campus France à procédure CEF, les étudiants sont mieux informés, les dossiers qu'ils présentent sont plus complets et présentés plus tôt. L'instruction des visas pour études est facilitée par la collaboration

systématisée *via* un outil informatique entre les services de coopération et d'action culturelle et les services consulaires. La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration prévoit la délivrance de plein droit d'un titre de séjour à tout étudiant passé par un espace Campus France à procédure CEF et ayant obtenu un visa de long séjour pour études afin de se rendre dans un établissement adhérent à la convention.

Toutefois, votre rapporteur pour avis regrette que la majorité des élèves étrangers bacheliers formés dans le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger (étant entendu que 60 % des élèves scolarisés dans le réseau de l'AEFE sont étrangers) se détourne du système d'enseignement supérieur français pour lui préférer les universités anglo-saxonnes. Par conséquent, il considère que la proposition de notre collègue, M. Jean-Pierre Raffarin, de créer un visa simplifié et de longue durée pour les élèves étrangers ayant effectué leur scolarité complète sanctionnée par l'obtention du baccalauréat dans un établissement d'enseignement français à l'étranger, va dans le bon sens. Elle permettrait de mettre en œuvre un droit quasi-automatique à poursuivre ses études en France dans de bonnes conditions.

### **3. Répondre au déficit de notoriété internationale des universités françaises**

Le 6 mai 2010, votre commission a organisé, en commun avec la délégation sénatoriale à la prospective, un colloque intitulé « Oublier Shanghai : classements internationaux des établissements d'enseignement supérieur », dont les actes ont fait l'objet d'un rapport d'information<sup>1</sup>. Comme le soulignait très justement notre collègue, M. Jean-Léonce Dupont, la notoriété du système d'enseignement supérieur français pâtit, en effet, de résultats relativement médiocres obtenus dans le cadre de classements internationaux tels que celui de Shanghai qui suscitent de nombreuses critiques dans les milieux universitaires, principalement en raison d'un certain parti pris anglo-saxon qui privilégie notamment les performances en termes de prix Nobel et de médailles de Fields.

Néanmoins, au-delà des reproches méthodologiques que l'on peut adresser au classement de Shanghai, **force est de constater que celui-ci a provoqué une véritable prise de conscience sur la nécessité de mieux travailler à la valorisation de notre enseignement supérieur à l'étranger, en mettant l'accent en particulier sur une meilleure communication extérieure.**

---

<sup>1</sup> Ibidem.

M. Philippe Aghion, professeur d'économie à l'université de Harvard aux États-Unis, avait identifié, au cours de ce colloque, trois éléments fondamentaux pouvant expliquer les écarts de performances entre universités dans la plupart des classements internationaux :

- **les moyens sont déterminants** dans la capacité des établissements à répondre de façon satisfaisante aux indicateurs de performances qui déterminent ces classements, quels qu'ils soient. « *Sans argent, on n'y arrive pas* » ;

- **une autonomie de gestion « bien comprise »** des établissements est capitale : l'autonomie budgétaire, l'autonomie dans la décision d'embaucher, la détermination des salaires, des professeurs, des programmes, etc. **M. Aghion s'est montré, néanmoins, très critique d'un système d'autonomie dans lequel le président aurait tous les pouvoirs.** Ce dernier doit impérativement être placé sous la surveillance responsable d'un conseil d'administration à la composition diversifiée et représentative des intérêts de l'ensemble des parties prenantes de l'établissement ;

- le recours à la concurrence pour diversifier le financement de bourses et les rendre, à terme, plus attractives.

Le ministère des affaires étrangères reconnaît que la France demeure sérieusement handicapée, en termes d'attractivité, par la double dualité entre universités et grandes écoles et entre universités et centres de recherche, ainsi que par la **masse critique insuffisante de ses établissements en termes d'étudiants, d'enseignants chercheurs et de publications.**

Votre rapporteur pour avis souhaite que le Gouvernement rende compte au Parlement des résultats des efforts entrepris dans la période récente pour regrouper un certain nombre d'établissements au sein de pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ou de groupements aux statuts divers (Paristech, Universitas, etc.). Ces rassemblements, s'ils sont cohérents et bien pensés en termes de stratégies et de moyens, pourraient permettre de réduire la fragmentation de notre système d'enseignement supérieur et d'en améliorer la lisibilité à l'étranger.

Par ailleurs, des correspondants de Campus France ont été désignés au sein des PRES. Ils travaillent à l'accueil et au suivi des étudiants étrangers, et proposent une offre de solutions intégrées. Les CROUS et les établissements d'enseignement supérieur sont également chargés de conduire une réflexion sur l'implantation d'espaces Campus France dans les sites universitaires sur le territoire français dans une logique de guichet unique.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 novembre 2010, sous la présidence de M. Jacques Legendre, président, la commission examine le rapport pour avis de M. Yves Dauge sur les crédits de l'action culturelle extérieure au sein de la mission « Action extérieure de l'État » dans le projet de loi de finances pour 2011.

**M. Yves Dauge, rapporteur pour avis.** – Je suis dans la même position que M. Duvernois : les crédits de la francophonie et de la politique culturelle extérieure sont liés. Nous avons été extrêmement réservés l'an dernier, mais nous n'avons pas été entendus et les crédits de l'action culturelle extérieure baissent de nouveau cette année et devraient diminuer encore au cours des trois prochaines années malgré nos demandes expresses.

C'est vrai, il y a eu quelques progrès dans la présentation mais on n'en lit que mieux les baisses. À 670 millions d'euros hors dépenses de personnel, le programme 185 continue à baisser ; l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) reçoit 420 millions d'euros ; 110 millions d'euros vont aux bourses et 128 millions d'euros à la coopération culturelle et linguistique. Les 20 millions d'euros exceptionnels obtenus en 2009 et 2010 en faveur de l'Institut français et de la modernisation du réseau culturel sont néanmoins maintenus sans abattement pour les trois prochaines années.

La dotation publique de l'Institut français s'élève au total à 38 millions d'euros ; il se verra en outre transférer des emplois de la direction générale de la mondialisation du ministère des affaires étrangères. Je souhaite que les ministères de la culture et de l'enseignement supérieur collaborent activement au lancement de l'Institut, dont les missions les regardent de près.

Faut-il se féliciter du budget de 420 millions d'euros alloué à l'AEFE ? Les ambiguïtés ne manquent pas. Ainsi la règle selon laquelle l'État employeur doit compenser intégralement les dépenses des établissements publics liées aux cotisations patronales sur les pensions des personnels civils détachés par l'État ne s'applique-t-elle pas à l'AEFE, et le manque à gagner pour l'agence, qui s'élève à entre 10 et 15 millions d'euros cette année, doit-il être comblé par une contribution de 6 % assise sur les frais de scolarité, qui pèse sur les familles. En outre, alors qu'il avait d'abord été prévu de transférer par remises en dotation à l'agence la propriété de tous les bâtiments des établissements qu'elle gère directement, elle devra finalement en louer certains à l'État, tout en provisionnant les frais d'entretien et de rénovation estimés entre 150 et 300 millions d'euros par les schémas directeurs immobiliers

qu'elle a réalisés ! Certains appellent de leurs vœux un contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'AEFE, mais comment l'envisager, alors que l'agence ne sait pas comment elle pourra payer la location et l'entretien de ses bâtiments ?

À cela s'ajoute le problème de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français (PEC). M. Gouteyron présentera un amendement visant à plafonner le montant maximal de la prise en charge, mais quelle sera l'année de référence de cette cristallisation ?

J'ajoute que l'enseignement français à l'étranger est dispensé en grande partie par des titulaires de l'éducation nationale. Mais cette administration, qui subit des réductions massives d'effectifs, entend logiquement réduire ses transferts à l'AEFE ! On imagine les problèmes de recrutement que cela provoquera.

Les griefs des parlementaires ne sont pas entendus. Dans ces conditions, il m'est difficile de vous demander d'approuver les crédits de cette mission.

**Mme Claudine Lepage.** – La prise en charge des frais de scolarité, très coûteuse, est un sujet qui fâche. Le rapport Joissains-Colot est venu s'ajouter à un autre de la commission des finances de l'Assemblée nationale publié le 30 juin, qui recommandait de remplacer la PEC par un système de bourses accordées sur critères sociaux. Notre position à ce sujet n'est pas idéologique, puisqu'elle est partagée par certains collègues de la majorité. Il faut au moins soutenir l'amendement Gouteyron, qui tend à plafonner le montant maximal des frais de scolarité pris en charge.

En outre, certains établissements situés dans des pays ou des villes où la vie est chère rencontrent des problèmes de recrutement : c'est le cas non seulement en Afrique, mais aussi à Rome, où les enseignants ne peuvent se loger en centre-ville et doivent s'installer en périphérie, alors que les transports publics sont défectueux. Il faudrait au moins leur accorder une prime pour leur permettre de se loger.

**M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis.** – Sur la PEC, il faut raison garder. L'ambition est d'aider les familles françaises installées à l'étranger à scolariser leurs enfants dans des établissements français. Le rapport Joissains-Colot a repris l'idée d'un plafonnement avancée par M. Gouteyron ; on parle de limiter les frais de scolarité à leur niveau de 2007-2008 : le Président de la République tranchera.

Au sujet des cotisations patronales, il est en effet surprenant, pour ne pas dire plus, de voir l'État employeur se défausser sur l'AEFE des obligations qui lui incombent en vertu de la législation sociale. La contribution assise sur les frais de scolarité, de 6 % dans les établissements conventionnés et 2 % dans les établissements homologués, pèse sur le budget des familles françaises ou étrangères. Je rappelle qu'un grand nombre d'écoles françaises à l'étranger

sont des établissements privés de droit local, gérés par des associations et des comités de gestion ou des conseils d'administration.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Les enseignants français de Madagascar sont déçus par la PEC et demandent que lui soit substitué un système de bourses.

**M. Jack Ralite.** – Il serait souhaitable que les deux missions soient examinées conjointement en séance, et que la commission de la culture s'associe à la commission des affaires étrangères pour dénoncer solennellement la banqueroute à laquelle nous assistons.

**M. Serge Lagauche.** – La commission des finances et le Gouvernement ont pris leur décision, et nos protestations ne serviront à rien. Le groupe socialiste votera très probablement contre ces deux missions.

**M. Jacques Legendre, président.** – Malgré nos légitimes divergences, nous sommes tous préoccupés par les problèmes soulevés par nos rapporteurs. Les deux missions seront examinées respectivement le 25 novembre et le 3 décembre ; il faut exprimer à ces deux occasions une position forte et cohérente. Je reconnais que l'organisation du débat budgétaire qui découle de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'est pas satisfaisante, même si nous avons défendu jusqu'à présent la distinction des deux rapports pour donner plus de visibilité au budget de la francophonie ; mais celle-ci fait partie de l'action culturelle extérieure. La connaissance du français est en recul dans le monde, par exemple au Japon où j'étais il y a quelques jours.

**M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis.** – Et en Turquie !

**M. Jacques Legendre, président.** – Nous demanderons dès le 25 novembre une modification de la maquette budgétaire. M. Duvernois présentera en outre un amendement d'appel visant à exprimer l'inquiétude de la commission quant à la diminution des crédits de la francophonie multilatérale : la pédagogie est l'art de la répétition !

**M. Yves Dauge, rapporteur pour avis.** – M. Duvernois et moi-même avons été conviés à la présentation du rapport de M. Gouteyron à la commission des finances ; tout le monde est très surpris du matraquage subi par le ministère des affaires étrangères, qui a consenti depuis des années de réels efforts. Il serait utile de nous concerter avec la commission des finances.

**M. Jacques Legendre, président.** – Ce sera fait. J'écrirai aussi au prochain Premier ministre pour lui faire part de nos inquiétudes. Il est à mon sens nécessaire qu'une seule personne au Gouvernement soit chargée de la politique culturelle extérieure, afin d'être en mesure de peser sur les arbitrages budgétaires. Je vous propose de nous en remettre sur cette mission à la sagesse du Sénat.

**M. Jean-Pierre Placade.** – Le budget des affaires étrangères est en constante diminution : on envisage même de réunir nos ambassades avec celles d'autres pays européens !

**La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».**

Réunie le mercredi 17 novembre 2010, la commission examine un amendement déposé par M. Yves Dauge, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure au sein de la mission « Action extérieure de l'État » dans le projet de loi de finances pour 2011.

**M. Jacques Legendre, président.** – Nous avons prévu la semaine dernière que les rapporteurs pour avis sur les crédits de la francophonie et des relations culturelles extérieures se concerteraient pour nous présenter des amendements sur un budget qui est loin d'être satisfaisant.

**M. Yves Dauge, rapporteur pour avis.** – En examinant l'avis sur la politique extérieure culturelle de la France, la semaine dernière, nous avons relevé des incertitudes et des difficultés. L'une, portant sur la prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger, est réglée partiellement par M. Gouteyron, avec lequel nous nous sommes réunis hier : son amendement tend à plafonner le montant des frais de scolarité pris en charge en patronales l'année 2007 comme référence.

L'immobilier de l'État, ensuite, devrait être loué par France Domaine à l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), mais nous restons dans le flou : l'évaluation par l'AEFE de la remise à niveau de son réseau se situe entre 150 et 300 millions d'euros. Nous avons estimé hier qu'il serait important que les deux commissions mènent ensemble une mission de contrôle sur cet aspect important.

L'amendement que je propose, enfin, porte sur le transfert du paiement des contributions des employeurs au titre des pensions civiles des personnels détachés à l'établissement public administratif AEFE. Comme il ne se fait pas à l'euro près, l'écart se creuse d'année en année. L'amendement demande donc au Gouvernement de remettre avant le 30 juin 2011 un rapport au Parlement sur les conséquences de cette prise en charge comme sur la capacité de l'agence à supporter la croissance de cette dépense sur le long terme.

**M. Claude Domeizel.** – Le Gouvernement tire sur tous les fonds... On peut imaginer que l'Agence prenne en charge les « contributions » patronales pour le personnel détaché, ce qui est plus juste que les « cotisations », puisque l'État est son propre assureur. En outre, il n'y a pas que l'État : ne faudrait-il pas parler des fonctionnaires des différentes fonctions publiques plutôt que des personnels de l'État ?

**M. Yves Dauge, rapporteur pour avis.** – Il y en en effet trois fonctions publiques.

**M. Jacques Legendre, président.** – On ne peut viser que la fonction publique d'État : les agents territoriaux ne sont pas à la charge de celui-ci.

**M. Louis Duvernois.** – Les fonctionnaires de l'éducation nationale sont *a priori* les seuls à intervenir. La compensation versée par l'État ne vise donc que les seuls personnels titulaires qu'il détache auprès des établissements de l'AEFE.

**M. Yves Dauge, rapporteur pour avis.** – S'il faut parler des personnels titulaires de l'État, on peut écrire « contributions employeurs » plutôt que « cotisations patronales ».

**L'amendement rectifié est adopté.**

**La commission émet un avis de sagesse sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».**



## **A M E N D E M E N T**

**présenté par  
M. Yves DAUGE**

**au nom de la commission de la culture, de l'éducation  
et de la communication**

---

### **ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 67**

Après l'article 67, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard le 30 juin 2011, un rapport sur les conséquences de la prise en charge par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger des contributions employeur pour pensions civiles des personnels titulaires de l'État qui lui sont détachés. Ce rapport évalue la capacité de l'agence à supporter la croissance de cette dépense sur le long terme, en tenant compte du niveau des moyens versés par l'État au titre de la compensation de cette prise en charge.

### **OBJET**

Au titre du programme 185, l'AEFE doit prendre en charge, depuis 2009, les cotisations patronales sur les pensions des personnels civils détachés par l'État.

Le gel de la subvention de l'AEFE inscrite sur le programme 185 à 420 millions d'euros sur la période 2011-2013 ne permettra pas d'absorber une charge au titre des pensions civiles qui devrait passer de 142 à près de 160 millions d'euros en 2013.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'AEFE est conduite à combler ce manque de financement en faisant peser une charge supplémentaire (contribution de 6 %) sur les frais de scolarité de ses établissements, payés notamment par des familles d'élèves étrangers.



## **LISTES DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

- **Ministère des affaires étrangères et européennes :**

- M. Christian MASSET, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats ;

- Mme Delphine BORIONE, directrice de la politique culturelle et du français ;

- Mme Claire BODONYI, chef de la mission des programmes ;

- M. Bertrand FORT, chargé de mission auprès du directeur général, chargé de la stratégie et des relations extérieures.

- **Agence pour l'enseignement français à l'étranger :**

- Mme Anne-Marie DESCÔTES, directrice ;

- Mme Raphaëlle DUTERTRE, chef de cabinet de la directrice, chargée des relations avec les élus.