

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

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 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Par M. Louis DUVERNOIS,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA FRANCE A-T-ELLE ENCORE LES MOYENS DE SON AMBITION CULTURELLE EXTÉRIEURE ?	7
A. DE BEAUX ATOUTS, UNE GRANDE AMBITION	7
B. UNE CURE D'AUSTÉRITÉ DEPUIS 2012	9
II. ATTRACTIVITÉ CULTURELLE FRANÇAISE : REPENSER LE RÉSEAU	11
A. LES INSTITUTS FRANÇAIS SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE	11
1. <i>Des moyens publics en berne</i>	11
2. <i>... qui contraignent fortement les objectifs de notre politique d'influence culturelle</i>	12
B. LES ALLIANCES FRANÇAISES, PARTIE INTÉGRANTE DE NOTRE RÉSEAU CULTUREL	14
C. UNE NÉCESSAIRE COLLABORATION DE L'INSTITUT FRANÇAIS ET DES ALLIANCES FRANÇAISES POUR BÂTIR UN RESEAU CULTUREL HOMOGENE À L'INTERNATIONAL	15
III. ATTRACTIVITÉ DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS ET « EN FRANÇAIS » : DÉVELOPPER LA COMPLÉMENTARITÉ DES RÉSEAUX	17
A. L'AEFE, UN FLEURON FRANÇAIS EN QUÊTE D'UN NOUVEAU SOUFFLE.....	17
1. <i>Un réseau d'excellence qui conserve une très forte attractivité</i>	17
2. <i>... dont les moyens publics diminuent inexorablement</i>	19
B. L'INDISPENSABLE COMPLÉMENTARITÉ DES OFFRES ÉDUCATIVES.....	24
1. <i>La Mission laïque française (MLF)</i>	24
2. <i>Le LabelFrancÉducation</i>	24
3. <i>Le programme Français Langue Maternelle (FLAM)</i>	26
4. <i>Le Centre national d'enseignement à distance (CNED)</i>	27
5. <i>L'École française numérique à l'étranger (EFNe)</i>	27
IV. ATTRACTIVITÉ UNIVERSITAIRE FRANÇAISE : LES ATOUTS DE LA FRANCE	27
A. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'ATTRACTIVITÉ UNIVERSITAIRE	27
B. CAMPUS FRANCE : UN OPÉRATEUR « À LA DIÈTE »	29
C. UNE RÉDUCTION DRASTIQUE DES BOURSES D'ATTRACTIVITÉ.....	30
EXAMEN EN COMMISSION	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

Mesdames, Messieurs,

Le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) met en œuvre la mission budgétaire « Action extérieure de l'État », dotée de quelques 3 milliards d'euros¹.

Cette mission regroupe trois programmes budgétaires² :

- **le programme 105 - « Action de la France en Europe et dans le monde »** qui réunit essentiellement les moyens que le MAEDI consacre au fonctionnement du réseau diplomatique (162 ambassades et 16 représentations permanentes), aux contributions que la France verse aux 72 organisations internationales et autres instruments internationaux et au fonctionnement de l'administration centrale du ministère ; ce programme, doté au PLF³ 2017 **d'un peu moins de 2 milliards d'euros**, représente plus de 40 % des crédits et plus de la moitié des emplois de la mission ;

- **le programme 151 - « Français à l'étranger et affaires consulaires »** qui finance un réseau de 217 postes consulaires, doté au PLF 2017 de près de **387 millions d'euros** ;

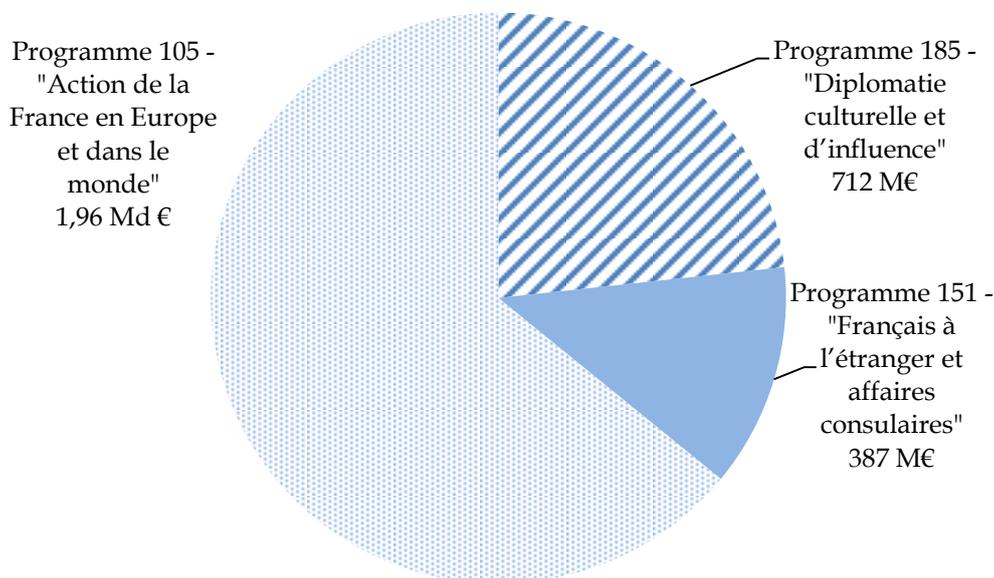
- **et le programme 185 - « Diplomatie culturelle et d'influence »** qui regroupe l'ensemble des crédits affectés à l'enseignement français à l'étranger, à la diffusion culturelle, à la coopération universitaire et scientifique, à la francophonie et au développement du tourisme et qui représente un petit quart des crédits de la mission, avec ses **712 millions d'euros** inscrits au PLF 2017.

¹ Crédits de paiement (CP) et autorisations d'engagement (AE).

² Compte tenu de la fin de la Conférence de Paris dite « COP 21 », le programme 341 - « Paris Climat 2015 » a été supprimé au PLF 2017. Pour mémoire, 139 millions d'euros y étaient encore inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2016.

³ Projet de loi de finances.

**« Action extérieure de la France » :
une mission budgétaire dotée de 3 milliards d'euros en 2017**



Source : PAP 2017

C'est sur ce seul programme 185 – « Diplomatie culturelle et d'influence », qui concerne en grande partie les **thématiques de la culture et de l'éducation**, que votre rapporteur pour avis est amené, au nom de votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication, à formuler un avis.

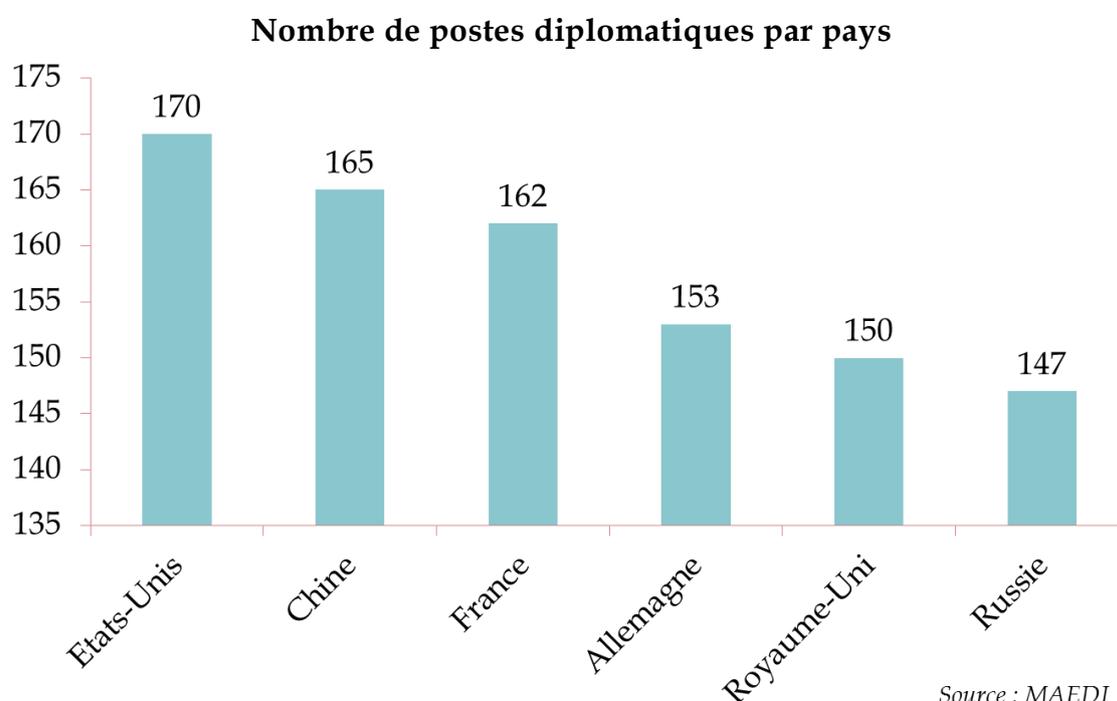
Son appréciation n'englobe cependant pas l'ensemble des crédits de ce programme puisqu'une partie d'entre eux (environ **33 millions d'euros**) est destinée à Atout France, opérateur en charge du développement et de la promotion du **tourisme** en France¹, thématique qui n'entre pas dans le champ de compétences de votre commission.

¹ Le présent rapport concerne donc les six premières actions du programme 185, à l'exception donc de l'action 07 - « Diplomatie économique et développement du tourisme ».

I. LA FRANCE A-T-ELLE ENCORE LES MOYENS DE SON AMBITION CULTURELLE EXTÉRIEURE ?

A. DE BEAUX ATOUTS, UNE GRANDE AMBITION

Avec ses 162 ambassades, 16 représentations permanentes et 217 postes consulaires, la France possède le **troisième réseau diplomatique et consulaire au monde**, derrière les États-Unis et la Chine, mais devant l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Russie. La quasi-universalité de notre réseau diplomatique place ainsi la France parmi les toutes premières puissances diplomatiques mondiales.



La France possède d'autres atouts de taille pour jouer sa partition sur la scène internationale, alors même que notre population nationale pèse moins de 1 % de la population mondiale : le français est la **sixième langue la plus parlée**¹ dans le monde (après le mandarin, l'anglais, l'espagnol, l'arabe et l'hindi) et même la **deuxième langue la plus enseignée**² (après l'anglais).

Notre pays possède également une offre éducative en français à l'étranger unique au monde, grâce notamment au réseau de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE).

¹ 274 millions de francophones.

² 125 millions de personnes dans le monde sont en situation d'apprentissage impliquant le français (dont 49 millions suivent un enseignement de français langue étrangère) et l'on compte 900 000 professeurs de français (dont 50 % hors de France).

Difficile de rêver plus beaux atouts pour mener une politique diplomatique ambitieuse, non pas celle de demeurer une « grande » ou une « moyenne puissance » mais de jouer un rôle de « **puissance d'influence** » sur la scène internationale comme l'atteste le texte gouvernemental ci-après.

L'ambition intacte de la diplomatie française

« Le réseau diplomatique et consulaire connaît depuis 2013 des évolutions qui visent à l'adapter, dans ses missions et dans ses composantes, aux enjeux de politique étrangère de la France afin de maintenir intacte l'influence de cette dernière sur la scène internationale. Ces évolutions se traduisent par un investissement sur les sujets prioritaires (diplomatie économique, enjeux de la mondialisation) et par un effort particulier au profit des pays émergents comme des pays en sortie de crise afin de redéployer la présence française à l'étranger là où le monde se construit demain. Ainsi, en 2016, notre réseau en Chine est devenu en effectifs le premier dans le monde. Ces évolutions doivent aussi, plus encore aujourd'hui, être mises au service du redressement économique du pays, comme à celui des nouvelles communautés expatriées qui l'accompagnent, dans un contexte d'intensité et de diffusion croissantes des menaces.

Cette exigence répond également à l'impératif d'une meilleure adéquation des ressources humaines et budgétaires disponibles aux priorités de la France, dans le contexte de maîtrise de la dépense publique. Les adaptations du réseau s'inscrivent ainsi dans le droit fil des mesures mises en œuvre afin d'améliorer la cohérence, l'efficacité et le fonctionnement de l'outil diplomatique. Elles procèdent aussi de la démarche de revue des missions engagée par le Gouvernement au titre de la modernisation de l'action publique.

Toutes ces évolutions ne remettent pas en cause l'universalité du réseau, atout essentiel de la diplomatie française.

Ce principe ne signifie toutefois ni exhaustivité des missions du réseau, ni uniformité de ses modes de présence, ni immuabilité de son dispositif. La présence française et ses modes d'action sont désormais davantage différenciés et évoluent dans le sens d'une plus grande modularité et d'un décloisonnement accru des missions. C'est le sens du recentrage des missions des postes de présence diplomatique. »

Source : PAP¹ 2017 (notre souligné)

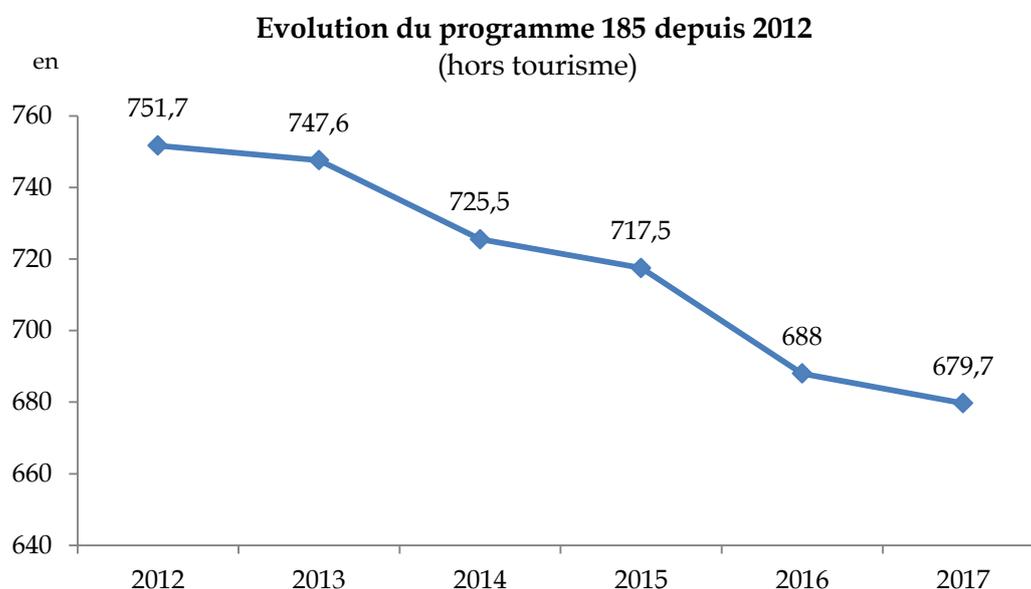
« Adaptation », « sujets prioritaires », « meilleure adéquation des ressources humaines et budgétaires disponibles aux priorités », « contexte de maîtrise de la dépense publique » : notre politique d'influence, et le réseau diplomatique qui la met en œuvre, en dépit de tous les atouts cités précédemment, sont pourtant contraints d'évoluer sous peine d'amorcer un lent déclin.

Cette contrainte externe impérieuse, c'est la contrainte budgétaire.

¹ Projet annuel de performances.

B. UNE CURE D'AUSTÉRITÉ DEPUIS 2012

Le programme 185 (hors tourisme) a en effet connu une baisse continue de ses crédits depuis 2012, comme l'atteste le graphique ci-après.



*Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication,
d'après les documents budgétaires (LFI de 2012 à 2016, PLF pour 2017)*

Après une baisse de 4 % en 2016 (qui allait bien au-delà de la « norme » de 2 % de réduction admise pour le budget général et la plupart des opérateurs de l'État), la diminution des crédits en 2017 est moindre (- 1,2 %) mais elle fait suite à une longue série de réductions successives des crédits qui sont passés, en un quinquennat, de plus de 750 millions d'euros à moins de 680 millions d'euros, soit **une baisse de 9,2 % en cinq ans**.

Les évolutions observées pour l'an prochain sont contrastées, entre :

- **des augmentations faibles, s'agissant essentiellement de dépenses de personnel et de fonctionnement :**
 - + 0,24 % pour l'action 05 - « AEFÉ » ;
 - + 0,26 % pour l'action 01 - « Appui au réseau » ;
 - + 2,15 % pour l'action 06 - « Dépenses de personnel » ;
- **et des diminutions beaucoup plus prononcées, s'agissant essentiellement de dépenses d'intervention :**
 - 5,11 % pour l'action 02 - « Coopération culturelle et promotion du français » ;
 - 5,16 % pour l'action 04 - « Enseignement supérieur et recherche », au sein de laquelle on trouve les crédits dédiés aux bourses d'attractivité et de recherche ;

- 29,21 % pour l'action 03 - « Objectifs de développement durable ».

Évolution des crédits des actions 01 à 06 du programme 185 entre 2016 et 2017

Actions 01 à 06 du programme 185	LFI 2016 (en euros)	PLF 2017 (en euros)	Évolution (en%)
Action 01 - « Appui au réseau »	42 922 184	43 034 612	+ 0,26 %
Action 02 - « Coopération culturelle et promotion du français »	67 480 149	64 032 367	- 5,11 %
Action 03 - « Objectifs de développement durable »	8 128 800	5 754 772	- 29,21 %
Action 04 - « Enseignement supérieur et recherche »	100 355 157	95 176 448	- 5,16 %
Action 05 - « AEFÉ »	395 175 700	396 113 143	+ 0,24 %
Action 06 - « Dépenses de personnel »	73 984 259	75 575 658	+ 2,15 %
Total	688 046 249	679 687 000	- 1,21 %

Source : PAP 2017

Cette raréfaction des crédits d'intervention oblige les postes diplomatiques à une « gestion de la pénurie » qui se ressent très fortement sur place (votre rapporteur pour avis a pu le constater au cours de ses nombreux déplacements dans les postes diplomatiques) et qui tend progressivement à décourager les meilleures volontés.

Face à ce resserrement continu de la contrainte budgétaire, les opérateurs ont été incités à :

- 1- **faire des économies** (économies de gestion, mutualisation, suppression des doublons mais aussi développement du numérique qui permet de déployer des outils à plus grande échelle et à moindre coût) ;
- 2- **dynamiser leurs ressources externes** (co-financements, mécénat, prestations payantes comme les cours de français ou la location d'espaces¹) ;
- 3- **resserrer leurs priorités thématiques et/ou géographiques** : le Gouvernement a en effet annoncé que notre réseau devait se redéployer en direction de certaines zones (pays émergents, Sahel, pays en crise) mais aussi selon certaines thématiques (climat², interactions entre diplomatie d'influence et diplomatie économique, gouvernance, attractivité).

¹ Un mécanisme de valorisation des biens domaniaux situés à l'étranger existe depuis 2009. Les recettes tirées en 2015 de ce mécanisme se sont élevées à près d'1,3 million d'euros.

² Même si l'inscription de cette thématique en première priorité peut laisser songeur au regard de la diminution en PLF 2017 de plus de 29 % des crédits d'intervention qui y sont liés ...

II. ATTRACTIVITÉ CULTURELLE FRANÇAISE : REPENSER LE RÉSEAU

Dans le cadre de la politique d'influence internationale que la France entend mener, l'étendue de notre réseau de coopération et d'action culturelle constitue un indéniable atout.

Ce réseau est composé¹ de 154 services de coopération et d'action culturelle (SCAC), 125 établissements à autonomie financière (EAF) dont 98 EAF pluridisciplinaires (dotés de 137 antennes), la majorité sous la marque « Institut français », auxquels s'ajoutent 27 Instituts français de recherche à l'étranger (dotés de 17 antennes). En outre, sur les 819 alliances françaises que l'on compte dans le monde, 364 d'entre elles sont conventionnées et font donc également partie intégrante de notre réseau culturel.

A. LES INSTITUTS FRANÇAIS SOUS CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

1. Des moyens publics en berne ...

La contrainte budgétaire a été particulièrement lourde pour l'Institut français ces dernières années. Pour 2017, celui-ci est financé par une dotation de 28,7 millions d'euros inscrite à la présente mission (- 3 % par rapport à l'an dernier au titre de sa « participation aux mesures globales d'économies liées au redressement des comptes publics ») à laquelle s'ajoute une subvention de 1,3 million d'euros du ministère de la culture et de la communication.

Évolution du budget global et de la subvention pour charges de service public de l'Institut français



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

¹ Le réseau abrite également 9 services scientifiques et 236 espaces et antennes Campus France.

Les instituts français à l'étranger connaîtront, en 2017, une nouvelle baisse tant de leur dotation de fonctionnement (qui passe de 37,6 à 35,1 millions d'euros, soit une baisse de presque 7 %) que de leur dotation pour opérations (qui passe de 4,2 à 4 millions d'euros soit une baisse de presque 5 %).

L'autonomie financière de ces établissements leur confère une grande souplesse de gestion, tout en maintenant les Instituts français dans le périmètre des ambassades dont ils restent un service à part entière, sans personnalité juridique distincte.

Les établissements ont donc pu développer et diversifier leurs ressources notamment en assurant des **prestations de services payantes** telles que l'organisation de sessions d'examens, la location des espaces et surtout sur la mise en place de cours de français.

D'importants **cofinancements** ont pu en outre être levés en complément des ressources budgétaires : 194 millions d'euros en 2014, 191 en 2015, 191 en 2016. On observe un certain « tassement » de ces cofinancements : la « cible » fixée par le Gouvernement pour 2017, de 205,7 millions d'euros, semble à cet égard bien optimiste, voire probablement irréalisable¹.

Compte tenu de l'importance de ces ressources extra-budgétaires pour les établissements, leur **taux d'autofinancement** est très élevé : il était en moyenne² de 67 % en 2014, 68 % en 2015, 67 % en 2016 et à nouveau 67 % en prévision pour 2017. On observe toutefois un certain plafonnement de ce taux d'autofinancement ; la « cible » fixée par le Gouvernement pour 2017 (69 %) semble, ici encore, bien optimiste.

En dépit du développement de ces ressources complémentaires, la diminution continue des ressources budgétaires a contraint certains Instituts ou antennes à fermer en 2016. C'est le cas des Instituts français du Cap-Vert et d'Ouzbékistan ainsi que des antennes d'Innsbruck en Autriche et de Kharkiv en Ukraine. À l'inverse, de nouvelles antennes ont ouvert en 2016 : Kunming en Chine, Bukavu et Goma en République démocratique du Congo, Bénarès, Cochinchine et Goa en Inde, Katmandou au Népal (rattaché à l'Institut français d'Inde), Thakhek au Laos ...

2. ... qui contraignent fortement les objectifs de notre politique d'influence culturelle

Dans ce contexte de contrainte budgétaire forte, l'évaluation interne du premier contrat d'objectifs et de moyens (COM) a montré que la période 2011-2013 avait permis à l'opérateur d'imposer sa marque « Institut français » et de développer ses activités de promotion de la culture française, d'appui à

¹ La prévision 2017 est fixée à 191 millions d'euros, au même niveau que 2015 et 2016.

² On observe de fortes variations en fonction du contexte local et notamment du niveau de vie du pays, de la situation politique du pays ou encore d'éventuels accords de non-concurrence avec l'alliance française locale.

la diffusion de notre langue, d'organisation de « saisons », de recherche de mécénat et de renforcement des partenariats.

L'Institut a connu ensuite une phase de transition en 2014 avec la fin de l'expérimentation du rattachement du réseau des instituts français à l'établissement public Institut français, puis deux années de gouvernance instable (démission d'un président exécutif puis décès de son successeur). Ces événements ont retardé l'élaboration du COM suivant.

Un nouveau **COM, pour la période 2017-2019**, devrait donc être approuvé par un conseil d'orientation stratégique avant le 15 décembre 2016 et permettre un repositionnement des objectifs de l'Institut français au regard des moyens que l'État peut mettre à sa disposition. Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication devrait être saisie de ce projet de COM dans les semaines ou les mois qui viennent afin d'émettre un avis.

Les objectifs de l'Institut français demeurent très ambitieux et il est important, aux yeux de votre rapporteur pour avis, que cette action en faveur de l'influence culturelle et intellectuelle de la France soit maintenue, car elle précède bien souvent les bons résultats de nos entreprises sur les marchés extérieurs.

Les missions de l'Institut français

« La promotion de l'influence culturelle et intellectuelle de la France consiste principalement à soutenir les industries culturelles et créatives (ICC) françaises, à renforcer notre action audiovisuelle extérieure, à assurer la diffusion la plus large possible de la création française, à organiser des débats d'idées et à valoriser notre expertise.

Notre influence passe aussi par la valorisation et la diffusion de la création artistique, littéraire, cinématographique et audiovisuelle des pays du Sud, ainsi que par la promotion des échanges culturels entre ces pays et la France. La France promeut, par ailleurs, le maintien et l'adaptation d'un cadre juridique international propice à la création et à la diversité des expressions culturelles et audiovisuelles.

Cette action est portée par notre réseau de coopération et d'action culturelle à l'étranger et par l'Institut français, opérateur pivot de l'action culturelle de la France à l'étranger placé sous la double tutelle du MAEDI et du MCC¹.

L'Institut français est chargé de porter une ambition renouvelée pour notre diplomatie culturelle, en répondant notamment à trois enjeux stratégiques : promouvoir une image innovante de la France en contribuant à une meilleure connaissance à l'international des industries culturelles et des créateurs français ; contribuer à la promotion de la langue, des savoirs et de la pensée française dans le monde ; participer à la stratégie d'influence de la France en attirant des talents et des projets innovants.

L'Institut français organise pour cela des événements à l'étranger comme en France, en lien avec notre réseau culturel. Il contribue à créer un environnement favorable à l'exportation des industries culturelles et créatives (ICC), en étroite complémentarité et concertation avec notamment les organismes et opérateurs placés sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication.

¹ Ministère de la culture et de la communication.

Afin de permettre à notre réseau de coopération et d'action culturelle à l'étranger de répondre aux enjeux et aux nouveaux défis de la diffusion culturelle, l'Institut français a inscrit le numérique au cœur de ses moyens d'intervention et a développé de nombreuses plateformes thématiques (IFcinéma, Culturethèque, IFverso, Ifmobile, etc) qui constituent des ressources essentielles pour la promotion à l'international de l'offre culturelle française. L'Institut met en œuvre également des manifestations emblématiques pour nourrir le débat d'idées à l'échelle internationale, avec par exemple la Nuit des Idées qui s'est déroulée en janvier 2016 au Quai d'Orsay et qui sera élargie au monde entier en 2017. »

Source : PAP 2017

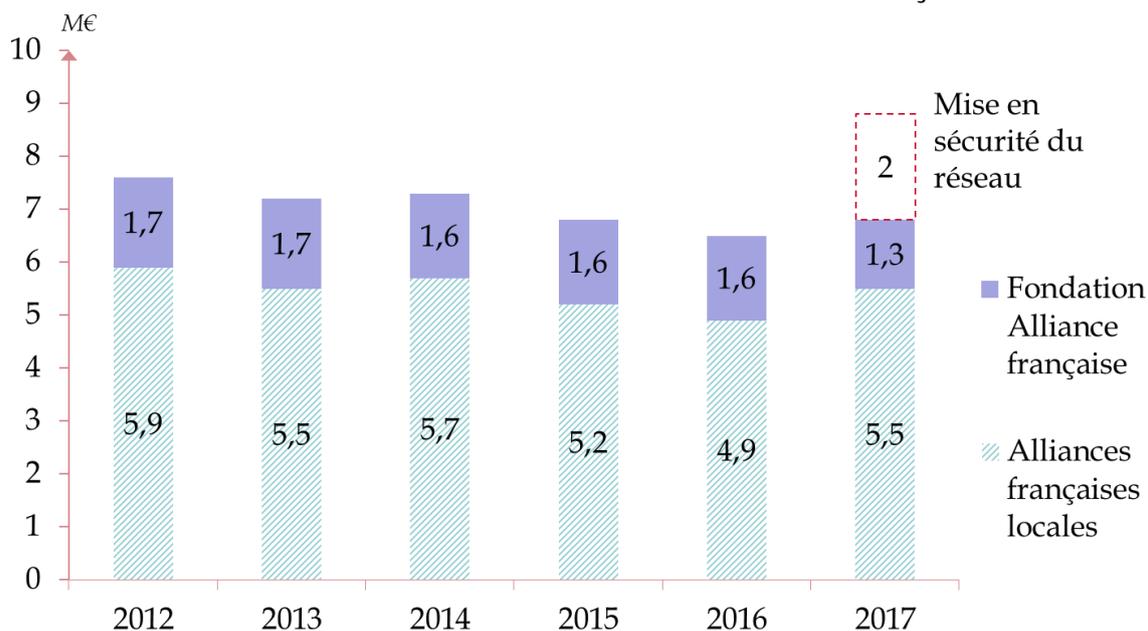
B. LES ALLIANCES FRANÇAISES, PARTIE INTÉGRANTE DE NOTRE RÉSEAU CULTUREL

Le réseau Alliance française est aujourd'hui composé de la Fondation Alliance française, de ses 44 délégations régionales, et des **819 alliances françaises** présentes sur les cinq continents et dans 137 pays.

La contrainte budgétaire est aussi une réalité pour le réseau Alliance française avec cependant, en 2017, une relative embellie au profit de la Fondation et des délégations régionales qui bénéficieront de **3,3 millions d'euros** (dont 2 millions d'euros pour la mise en sécurité du réseau dans les zones de crise ou de forte menace). C'est, pour la Fondation et ses délégations, plus qu'un doublement des crédits par rapport à 2016.

Hors sécurité, cependant, les crédits à la Fondation et ses délégations régionales diminuent.

Évolution des subventions au réseau Alliance française



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Rappelons toutefois que le **taux d'autofinancement des alliances françaises est estimé à 96 %**¹. Il s'agit donc de structures très autonomes, peu dépendantes des subventions budgétaires et qui génèrent leurs propres ressources notamment *via* les cours de français qu'elles dispensent.

Les subventions des ambassades aux alliances françaises locales ne sont donc le plus souvent que marginales dans le budget des alliances. Pour 2017, 5,5 millions d'euros sont prévus à ce titre au PLF (en **baisse de 3,5 % par rapport à 2016**). Rappelons à cet égard que toutes les alliances françaises (819) ne sont pas subventionnées par le budget de l'État français : en 2015, 364² de ces associations privées de droit local avaient conventionné avec les ambassades françaises de leur pays de résidence et bénéficiaient à ce titre d'un soutien financier du MAEDI.

Par ailleurs, et c'est un soutien de taille, le MAEDI met à disposition des alliances françaises 282 équivalents temps plein, ce qui représente une masse salariale d'environ **28 millions d'euros** pour 2016. Ces mises à disposition sont cependant en réduction constante : elles étaient de 322 en 2012, elles ne sont plus que de 282 en 2016, soit une baisse de plus de 12 % sur le quinquennat.

C. UNE NÉCESSAIRE COLLABORATION DE L'INSTITUT FRANÇAIS ET DES ALLIANCES FRANÇAISES POUR BÂTIR UN RESEAU CULTUREL HOMOGENE À L'INTERNATIONAL

Le MAEDI a engagé, depuis 2011, une politique de signature de conventions-cadres entre les alliances françaises locales et les services de coopération et d'action culturelle des ambassades qui permet à ces derniers de confier l'action culturelle et/ou pédagogique aux alliances françaises.

Votre rapporteur pour avis est très favorable à cette politique qui permet d'éviter le maintien de structures potentiellement « doublonnantes » et de désigner, sur chaque territoire, la structure (Institut, alliance) la plus à même à d'assurer telles ou telles missions.

¹ Hors personnel expatrié.

² Soit un peu moins de la moitié (44 %) d'entre elles.

L'évolution du réseau culturel français

« L'évolution du réseau des EAF est un processus continu qui traduit les évolutions de notre stratégie d'influence et de soutien à la mise en œuvre d'une diplomatie globale, les exigences de rationalisation des implantations et les impératifs de viabilité financière des établissements. Depuis 2010, la restructuration est essentiellement liée à la mise en place d'un EAF unique par pays (transformations d'instituts en antennes d'EAF) et aux exercices de mise en cohérence des réseaux diplomatique, consulaire et culturel, notamment en Europe (Italie, Allemagne).

Le MAEDI poursuit, par ailleurs, le renforcement de la synergie entre son action et celle des opérateurs dont il assure la tutelle. Après la définition de nouvelles orientations stratégiques en phase avec la politique de diplomatie globale du gouvernement, et la mise en place de deux comités de suivi des opérateurs au sein de l'administration centrale, la prochaine étape vise à généraliser l'installation déjà engagée des comités des opérateurs au sein du réseau diplomatique, de coopération et d'action culturelle. »

Source : PAP 2017

Votre rapporteur pour avis appelle à une collaboration totale entre l'Alliance française et l'Institut français. Il est d'ailleurs particulièrement sensible aux **efforts faits par l'Institut français dans le domaine du numérique**, en développant des ressources qui permettent de démultiplier son action sur l'ensemble des territoires et qui pourront être prises en main par les différents opérateurs sur le terrain, en particulier les alliances françaises. Le développement des ressources numériques notamment pour apprendre et enseigner le français sera poursuivi dans les prochaines années et votre rapporteur pour avis ne peut que s'en féliciter.

III. ATTRACTIVITÉ DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS ET « EN FRANÇAIS » : DÉVELOPPER LA COMPLÉMENTARITÉ DES RÉSEAUX

La problématique en matière d'enseignement du français pour les publics scolaires est proche de celle que nous venons d'évoquer s'agissant du réseau culturel extérieur : tout ne peut désormais reposer sur des structures financées par fonds budgétaires, le développement des ressources externes et l'appui sur des structures locales doivent être, ici aussi, privilégiés.

Sans remettre en cause le rôle pivot que joue aujourd'hui l'AEFE, qui est l'opérateur public central de l'enseignement français à l'étranger, votre rapporteur pour avis estime que son modèle économique doit être repensé et que son action complétée par celles d'autres acteurs (établissements LabelFrancEducation, réseau FLAM¹, etc.)

A. L'AEFE, UN FLEURON FRANÇAIS EN QUÊTE D'UN NOUVEAU SOUFFLE

La France dispose, grâce à l'AEFE, d'un réseau d'établissements d'enseignement français à l'étranger unique au monde. Il constitue un atout immense pour notre politique d'influence mais son succès et son coût budgétaire, dans un contexte de pénurie de fonds publics, nous imposent de repenser le modèle économique sous-jacent.

1. Un réseau d'excellence qui conserve une très forte attractivité ...

La rentrée 2016 a enregistré une nouvelle augmentation des inscriptions dans les écoles, collèges et lycées français à l'étranger : quelques 342 000 élèves sont aujourd'hui inscrits dans les établissements AEFE (dont 125 000 Français), soit **+ 1,8 % d'augmentation** des effectifs cette année, après une augmentation du même ordre l'an dernier (+ 1,5 %). Ces chiffres traduisent une demande croissante d'éducation « à la française ». Ils rappellent aussi la « nécessaire double mission »² de l'AEFE : scolariser les élèves français mais aussi accueillir des élèves étrangers.

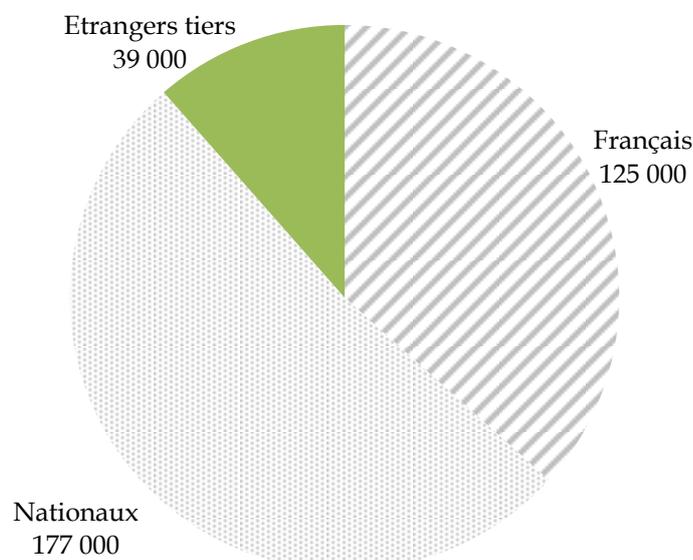
Cette croissance des effectifs bénéficie principalement aux élèves nationaux (+ 3,6 %, 6 500 élèves supplémentaires). En revanche, **le nombre d'élèves français est stable**³ et les effectifs d'élèves étrangers de pays tiers sont en recul (- 1,6 %, 600 élèves de moins).

¹ Français langue maternelle, cf. *infra*.

² Telle que rappelée dans le Préambule du nouveau COM 2016-2018.

³ En dépit de l'augmentation régulière des Français établis à l'étranger (de l'ordre de 3 % par an).

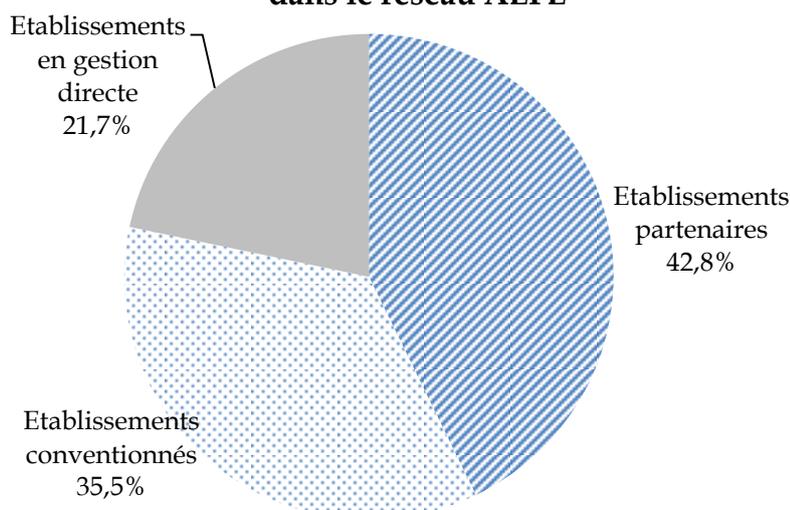
Répartition des élèves par nationalité dans les établissements du réseau AEFÉ



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après données AEFÉ 2016

On compte cette année un établissement de plus qu'en 2015 : 495 établissements sont désormais homologués, dans 137 pays. Pour mémoire, le réseau compte trois types d'établissements : les 74 établissements en gestion directe (dits EGD) qui accueillent 74 500 élèves ; les 156 établissements conventionnés qui accueillent 120 500 élèves ; et les 265 établissements partenaires¹ qui accueillent 147 000 élèves.

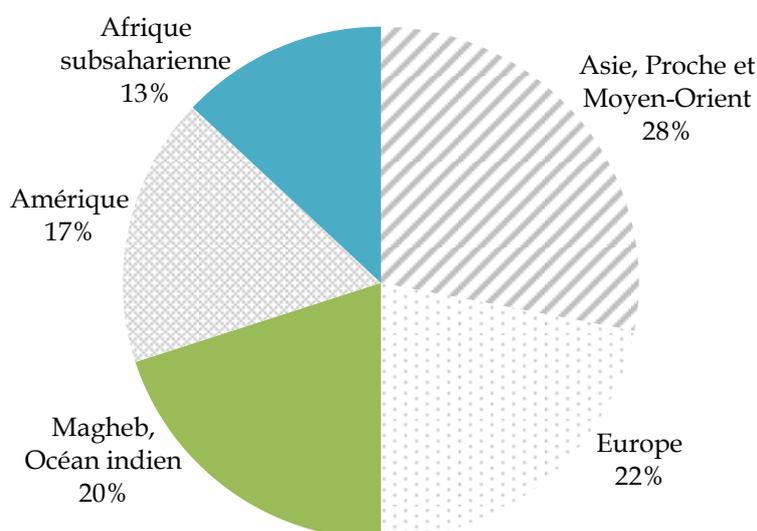
Répartition des effectifs par type d'établissement dans le réseau AEFÉ



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après données AEFÉ 2016

¹ À la demande de l'État, l'AEFE a renforcé son rôle en matière d'animation du réseau homologué en signant des accords de « partenariat » avec des établissements qui ne sont pas en gestion directe ni sous convention et qui sont autofinancés.

Répartition des effectifs d'élèves scolarisés dans les établissements AEFE par zone géographique



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après données AEFE 2016

S'agissant des zones d'implantation de l'enseignement français à l'étranger, le nouveau COM reprend les termes du **Plan d'action en faveur de l'enseignement français à l'étranger**, arrêté en 2013 par le MAEDI et le MENESR¹ en privilégiant un « *redéploiement des moyens vers les régions prioritaires de la diplomatie française et vers les zones de croissance des communautés françaises, en particulier les pays émergents asiatiques, les pays du Golfe, les pays de l'espace francophone* ».

C'est un défi quantitatif auquel fait face le réseau de l'AEFE mais aussi qualitatif, compte tenu du caractère de plus en plus concurrentiel du marché mondial de l'éducation.

Les résultats obtenus au baccalauréat par les élèves de terminale du réseau sont tout simplement excellents : près de 97 % de réussite à la dernière édition, ce qui est encore mieux que les années précédentes. 40 % de ces nouveaux bacheliers sont français et 50 % ont la nationalité du pays d'accueil.

L'AEFE poursuit donc son « développement maîtrisé », conformément aux dispositions de son **contrat d'objectifs et de moyens (COM)** signé entre le MAEDI et l'AEFE le 29 juin dernier pour la période 2016-2018.

2. ... dont les moyens publics diminuent inexorablement

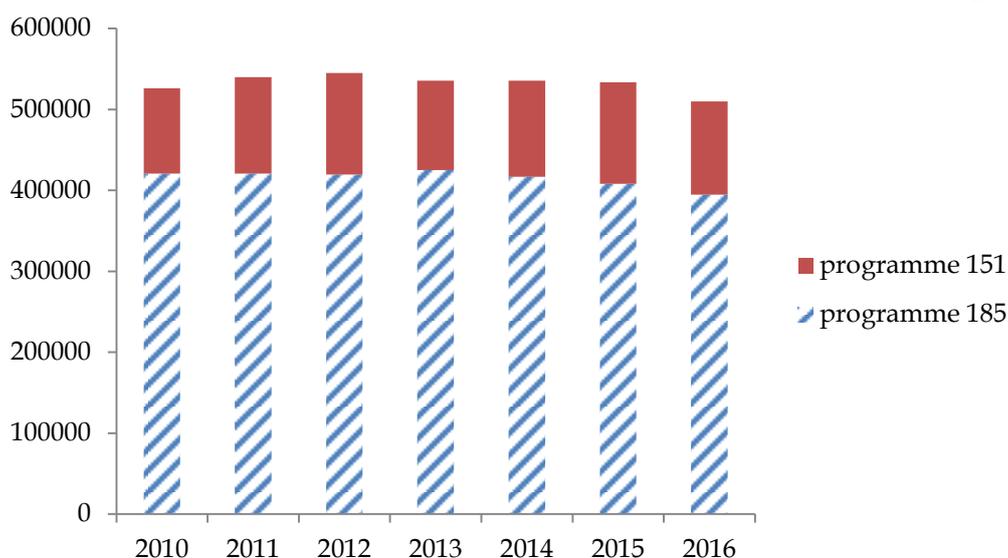
L'AEFE a incontestablement participé au rétablissement des comptes publics par la baisse tendancielle des subventions de l'État depuis 2014.

¹ Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

D'après la Cour des comptes¹, « cette contribution à la maîtrise des finances publiques s'est traduite par un désengagement de l'État caractérisé d'un côté, par une baisse continue des crédits publics et de l'autre, par un nombre d'agents du MENESR détachés à l'étranger durablement plafonné ».

Évolution des dotations depuis 2010

(en milliers d'euros – hors mise en réserve légale)



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après données AEFÉ 2016

a) La dotation de l'AEFE pour 2017 : une augmentation en trompe-l'œil

Pour 2017, la dotation attribuée à l'AEFE au titre du programme 185 s'établit à **396,1 millions d'euros**. En première analyse, il s'agit d'une **augmentation de 1,7 million d'euros** par rapport à 2016.

Toutefois, cette dotation intègre **14,7 millions d'euros** de mesures nouvelles au titre de la sécurisation des établissements (notamment ceux situés dans les zones géographiques les plus sensibles) : sécurité passive, missions et audits, sécurité incendie, contrat de gardiennage, mais aussi formation des personnels. Ces crédits ont été définis à partir d'une étude lancée auprès des établissements avant l'été et s'établissent ainsi :

- 9,6 millions d'euros pour les établissements en gestion directe,
- 2,1 millions d'euros pour les établissements conventionnés,
- 3 millions d'euros pour les établissements partenaires.

Enfin, selon l'AEFE, un audit relatif à la cyber-sécurité pourrait être mené dès 2017 afin de vérifier les systèmes informatiques de l'Agence et des établissements en gestion directe. Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2016,

¹ Voir « Sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'enseignement français à l'étranger et l'accès des Français de l'étranger à cet enseignement », rapport d'information n° 64 (2016-2017) du 20 octobre 2016 de M. Eric Doligé, fait au nom de la commission des finances du Sénat.

l'AEFE a recruté un conseiller sécurité auprès de sa direction pour traiter l'ensemble des problématiques de sécurité des établissements scolaires à l'étranger.

Votre rapporteur pour avis considère que ces actions en faveur de la sécurité des établissements et des communautés éducatives qu'ils accueillent sont indispensables dans le contexte de montée des risques terroristes contre les intérêts français. Le « *renforcement de la sécurité face aux risques potentiels* » est également l'un des points forts du COM 2016-2018 de l'AEFE¹.

Hors sécurité, la dotation est donc réduite de 13 millions d'euros cette année par rapport à l'an dernier.

L'AEFE devrait être amenée à s'ajuster à cette dotation réduite par des économies de fonctionnement demandées dans les établissements en gestion directe (- 2 %) ainsi que par des mesures touchant les emplois.

À ce jour, l'AEFE rémunère 10 882 emplois temps plein travaillés (1,6 % au siège, 10,3 % d'expatriés, 48,8 % de résidents et 39,3 % de recrutés locaux des établissements en gestion directe). Dans ses huit recommandations du rapport précité, la Cour des comptes préconise de réduire progressivement la proportion d'expatriés au profit des résidents et de valoriser le statut de recruté local.

b) Le développement des ressources propres des établissements

En des termes choisis, la tutelle de l'AEFE entend « *accompagner le développement maîtrisé du réseau, conformément à la discipline budgétaire et sans charges supplémentaires pour le budget de l'État* ».

Pour se conformer à cet objectif, s'ils souhaitent continuer à accueillir plus d'élèves, les établissements doivent donc impérativement développer leurs ressources propres et donc faire progresser leur taux d'autofinancement. Le plan d'orientation stratégique (POS) 2014-2017 de l'AEFE est très clair à cet égard : « *pour assurer l'équilibre global du dispositif, l'Agence doit (...) développer de nouvelles sources de financement et de nouveaux partenariats avec les acteurs économiques et membres de la société civile* ».

Cette exigence d'autofinancement n'est pas nouvelle pour le réseau. **Le taux d'autofinancement** moyen des établissements en gestion directe et des établissements conventionnés² est passé de 55 % en 2010 à **62,5 %** en 2015, essentiellement grâce à l'augmentation des frais de scolarité.

Pour mémoire, la moyenne des **frais de scolarité** dans le réseau AEFE n'a cessé de progresser ces dernières années³ : elle est passée d'un peu moins de 4 200 euros à la rentrée 2012-2013 à plus de 4 600 euros à la rentrée

¹ Voir objectif 3.3 du COM.

² Pour mémoire, les établissements partenaires sont intégralement autofinancés.

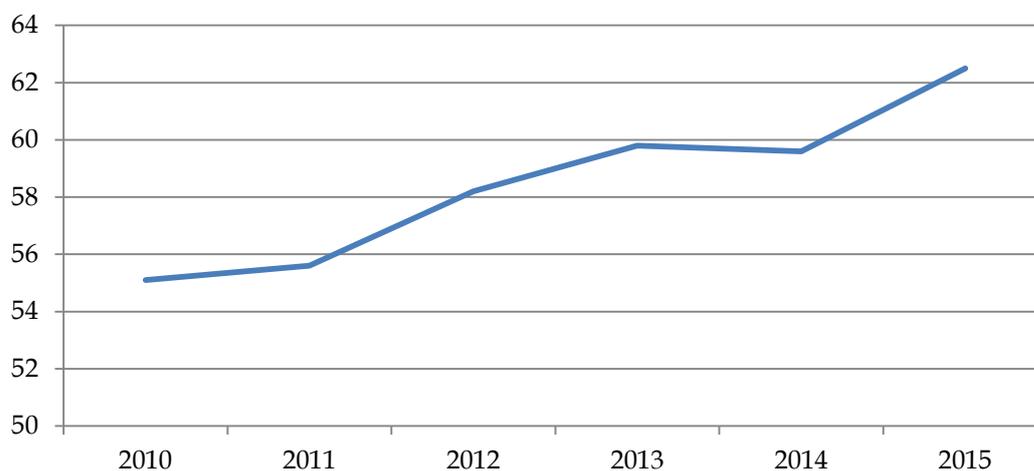
³ À ce titre, le POS 2014-2017 de l'AEFE mentionne une « *évolution maîtrisée des frais de scolarité* ». Expression reprise dans le COM 2016-2018 : « *veiller à la maîtrise de l'évolution des frais de scolarité* ».

2014-2015¹. En moyenne, les frais de scolarité ont augmenté de 45 % entre 2007 et 2012.

Le réseau est donc aujourd'hui majoritairement financé par les familles, la contribution de l'État ne couvrant que 38 % des coûts. **C'est une inversion complète du modèle économique d'origine** qui influe nécessairement sur la gouvernance des établissements, selon la maxime « qui paye, dirige », chère à votre rapporteur pour avis.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes indique notamment que « si le point critique de l'effort demandé aux parents est difficile à établir, la question de la proportion respectrice entre financements publics et financements privés est devenue aussi cruciale que la recherche de nouvelles marges de manœuvre. »

Part des ressources propres dans les ressources des établissements d'enseignement français à l'étranger (en %)



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

c) La baisse des crédits dédiés aux bourses sur critères sociaux

La France est l'un des rares pays qui accompagnent l'expatriation de ses ressortissants par un système de bourses sur critères sociaux. Sur les 125 000 élèves français, le réseau devrait compter cette année environ 25 300 boursiers, soit un peu plus de 20 %.

L'enveloppe budgétaire pour 2017 est fixée, dans le programme 151 de la présente mission « Action extérieure de l'État », à 104,16 millions d'euros, en-dessous des 125,5 millions d'euros² que le Gouvernement s'était engagé à maintenir suite à la réforme des bourses de 2013. Si le montant des

¹ Ces moyennes dissimulent d'importants écarts entre zones géographiques et entre types d'établissements. Sur les dix établissements ayant en moyenne les droits de scolarité les plus élevés (de 23 000 à plus de 30 000 euros par an), huit sont situés aux États-Unis et deux au Royaume-Uni.

² Montant cumulé de la « prise en charge » (dite PEC) et des bourses en 2012. Le Gouvernement avait pris cet engagement suite à la réforme de la PLEC et à l'introduction d'un mécanisme d'enveloppe fermée.

bourses effectivement perçu par les familles n'a jamais dépassé les 100 millions d'euros jusqu'en 2015, les prévisions pour 2016 et 2017 sont plus dynamiques et **la dotation pour 2017 pourrait se révéler insuffisante**.

Le rapport de la Cour des comptes précité indique notamment que : « *l'aide publique à la scolarité aurait vocation à augmenter, sauf à limiter le nombre d'ayants droit ou à durcir les conditions d'octroi des bourses* », ce qui n'est pas sans inquiéter votre rapporteur pour avis, attaché aux principes d'universalité et de mixité sociale portés par l'AEFE.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis a apporté son soutien, devant votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication, à l'amendement adopté par la commission des finances, à l'initiative de ses rapporteurs spéciaux Éric Doligé et Richard Yung, qui vise à augmenter de cinq millions d'euros les crédits dédiés à ces bourses (en prélevant cette même somme sur les frais de réception des ambassades).

d) Le financement des opérations immobilières

Le financement des opérations immobilières des établissements en gestion directe est généralement assuré par une participation de l'établissement sur ses fonds propres, par une aide financière de l'Agence et par un recours aux avances de France Trésor. À noter que depuis le transfert de l'État à l'AEFE de la responsabilité de l'ensemble des biens domaniaux occupés par les établissements en gestion directe, le MAEDI ne participe plus au financement des opérations immobilières concernant le patrimoine scolaire de l'AEFE.

Actualité des opérations immobilières de l'AEFE

Au cours de l'année 2015-2016, le conseil d'administration de l'Agence a ainsi approuvé l'engagement des nouvelles opérations immobilières suivantes pour un montant total de 18,8 millions d'euros :

Londres : études et première tranche de travaux de rénovation du lycée (4 millions d'euros) ;

Pondichéry : rénovation et extension du lycée (1,3 million d'euros) ;

Pékin : relocalisation du lycée (complément de 5,5 millions d'euros) ;

Prague : restructuration et extension du lycée (1,8 million d'euros) ;

Rabat : première tranche de restructuration du lycée Descartes (3,85 millions d'euros) ;

Kénitra : première tranche de restructuration du groupe scolaire unifié Honoré de Balzac (1,85 million d'euros) ;

Nouakchott : restructuration et extension du lycée Théodore Monod (complément de 0,5 million d'euros).

Source : AEFE

Concernant les établissements conventionnés, l'AEFE soutient leurs projets immobiliers en participant à leur financement sous la forme de subventions d'investissement. Elle y consacre chaque année entre 5 et 6 millions d'euros. En 2015/2016, les aides les plus importantes ont concerné les projets de Hong Kong, Shanghai, Düsseldorf, Dar es Salaam, Beyrouth et Vientiane. De nombreuses aides financières ont concerné dans le même temps des projets d'amélioration de la sécurité des établissements.

B. L'INDISPENSABLE COMPLÉMENTARITÉ DES OFFRES ÉDUCATIVES

Sans sous-estimer le rôle fondamental joué par l'AEFE, votre rapporteur pour avis souhaite mettre en lumière la pluralité de l'offre éducative en français que plusieurs acteurs permettent de mettre à la disposition des familles françaises, francophones ou tout simplement francophiles, de par le monde.

1. La Mission laïque française (MLF)

La MLF est une association reconnue d'utilité publique depuis 1907. Son réseau comporte aujourd'hui 119 établissements répartis dans 49 pays et scolarise plus de 54 000 élèves dont 80 % d'étrangers. 88 de ces établissements affiliés à la MLF sont homologués par le MENESR dont 8 sont conventionnés avec l'AEFE. La MLF gère aussi 24 **écoles d'entreprises** qui accompagnent l'expatriation des familles des salariés des dites entreprises.

La MLF ne reçoit plus de subvention du MAEDI, mais bénéficie de 564 personnels détachés du MENESR.

La MLF est reconnue pour ses **innovations pédagogiques** (autour du numérique notamment) ainsi que le **plurilinguisme** présent dans l'ensemble du réseau. Afin de valoriser la laïcité, elle a en effet développé une pédagogie de la rencontre entre les cultures, renforcée par l'apprentissage de trois langues (français, langue locale et anglais).

Enfin, la MLF est régulièrement sollicitée par le MAEDI pour intervenir sur des **terrains difficiles**, comme Erbil en Irak. La MLF est également devenue depuis 2015 l'opérateur du MAEDI pour les questions de coopération éducative en Afghanistan.

2. Le LabelFrancEducation

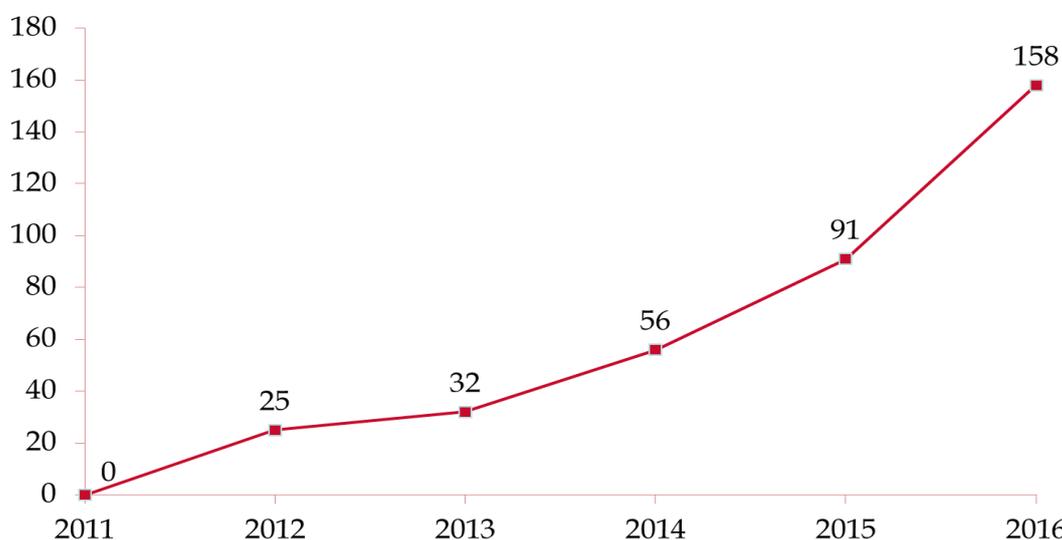
Le LabelFrancEducation a été créé en janvier 2012. C'est un label de qualité attribué aux établissements d'enseignement scolaire étrangers qui offrent une formation d'excellence en français dans le cadre de leurs programmes nationaux. Ce label répond notamment aux attentes des familles binationales et est particulièrement adapté dans les pays qui n'autorisent pas la scolarisation en dehors de leur système national.

Ses modalités d'attribution ont été assouplies par décret en 2014¹, sans pour autant déroger à la qualité des enseignements, ce qui a permis de développer le nombre d'établissements labellisés. La gestion administrative de ce label a été confiée à l'AEFE². Il est attribué par le MAEDI après avis d'une commission interministérielle annuelle qui réunit le MAEDI, le MENESR, l'AEFE, la MLF et l'Institut français.

La dernière réunion interministérielle d'attribution du label a eu lieu le 18 juin 2016 et a examiné 97 dossiers (dont 90 nouvelles demandes d'attribution). Un avis favorable a été émis pour 65 établissements, ce qui porte à 156 le nombre d'établissements labellisés. La carte du label inclut désormais neuf nouveaux pays sur quatre continents³, ce qui porte à 35 le nombre de pays concernés par le label. En 2017⁴, les efforts du MAEDI se concentreront sur l'expansion du label en Asie.

Avec ses 156 établissements, dans 35 pays, le LabelFrancEducation concerne aujourd'hui plus de 28 000 élèves inscrits dans un cursus bilingue au sein d'un établissement labellisé. Mais le potentiel de développement est remarquable : **le vivier des filières bilingues francophones regroupe plus de 1,7 million d'élèves à travers le monde**, laissant augurer de beaux jours à venir pour le label.

Nombre d'établissements « LabelFrancEducation » depuis sa création



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication d'après les documents budgétaires et l'arrêté du 5 novembre 2014

¹ Suite aux recommandations du Plan d'action en faveur de l'enseignement français à l'étranger de Mme la sénatrice Conway-Mouret. Décret n° 2014-1483 du 10 décembre 2014.

² Cf. actions 84 « Soutenir la création de sections internationales dans les établissements nationaux » et 87 « Accompagner la mise en réseau des établissements LabelFrancEducation » du POS 2014-2017 de l'AEFE.

³ Afrique (Égypte et Rwanda), Asie (Liban et Qatar), Amérique latine (Brésil, Uruguay et Pérou) et Europe orientale (Lettonie et Moldavie).

⁴ La prochaine campagne d'attribution aura lieu au printemps 2017.

Son succès grandissant confirme l'intérêt des systèmes éducatifs nationaux pour une éducation bilingue francophone de qualité. C'est aussi ce qu'ont montré les travaux du Forum mondial des établissements LabelFrancEducation des 20 et 21 juin 2016 organisés au Sénat par le MAEDI en partenariat notamment avec votre commission. Ce Forum a permis de renforcer les liens du réseau en rassemblant plus d'une centaine de participants à Paris.

3. Le programme Français Langue Maternelle (FLAM)

Créé en 2001 par le MAEDI, à l'initiative du Conseil supérieur des Français de l'étranger et de sénateurs représentant les Français établis hors de France, le programme FLAM a pour objectif de permettre à des enfants français expatriés de conserver un contact régulier et construit avec la langue et la culture françaises au travers d'activités extra-scolaires. Il est particulièrement utile pour des familles binationales établies de manière pérenne à l'étranger dont les enfants ne sont pas scolarisés dans des établissements d'enseignement français.

Le programme se traduit par l'attribution de **subventions, à vocation non pérenne**, versées à des associations *ad hoc* pour permettre le démarrage et la montée en puissance de leurs actions. Les activités de langue et culture françaises s'adressent à tous les groupes d'âge entre 5 et 16 ans. Elles n'ont aucunement vocation à se substituer à l'enseignement scolaire, leur mission étant d'assurer un apprentissage linguistique et culturel dans un autre cadre, que votre rapporteur pour avis appelle « l'école après l'école ».

L'association doit être officiellement constituée (selon la loi 1901 ou le droit local) et habilitée à demander, recevoir et gérer une subvention. Les instituts français, les alliances françaises et les établissements d'enseignement à programme français peuvent être des opérateurs, des points d'appui ou des établissements d'accueil d'une opération FLAM. La subvention requiert la présence de 10 ressortissants minimum (binationaux inclus), mais les élèves du réseau homologué ne sont pas comptabilisés. Les activités sont ouvertes aux étrangers. La subvention est plafonnée à 50 % du budget annuel.

On compte aujourd'hui **157 associations FLAM** en activité dans **137 pays**. 60 d'entre elles reçoivent un appui financier de l'AEFE¹. Afin de continuer à apporter un soutien aux associations ne bénéficiant pas d'aide financière, l'Agence propose depuis 2014 un subventionnement pour l'organisation de regroupements régionaux.

¹ Cf. action 88 « Accompagner la mise en réseau des associations FLAM » du POS 2014-2017 de l'AEFE.

En outre, dans le cadre du COM 2016-2018 de l'AEFE, le MAEDI souhaite que le dispositif FLAM soit renforcé selon trois axes : « *en travaillant sur l'offre de contenus francophones avec l'Institut français, en élargissant le public ciblé par les associations au public francophone, en fixant des pourcentages précis concernant la dégressivité de la subvention allouée sur les cinq années* ».

4. Le Centre national d'enseignement à distance (CNED)

Votre rapporteur pour avis est également très attaché à l'action complémentaire du CNED pour la scolarisation en français dans le monde.

Il rappelle que le CNED, établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du MENESR, a vu son action internationale renforcée à l'occasion d'un utile rapprochement avec le MAEDI dont un représentant siège désormais au conseil d'administration du CNED.

Le CNED est ainsi engagé dans l'enseignement du français aux élèves à l'étranger, à la fois pour les enfants des familles françaises expatriées que pour des élèves d'autres nationalités.

5. L'École française numérique à l'étranger (EFNe)

La création d'une École française numérique à l'étranger a été annoncée à la fin 2015, avec pour objectif d'être accessible partout et à tous les publics et de rassembler **un million d'inscrits d'ici 2025**. Cette création vise à démultiplier les capacités de notre réseau éducatif et culturel pour répondre à la demande d'éducation bilingue francophone et de français dans le monde.

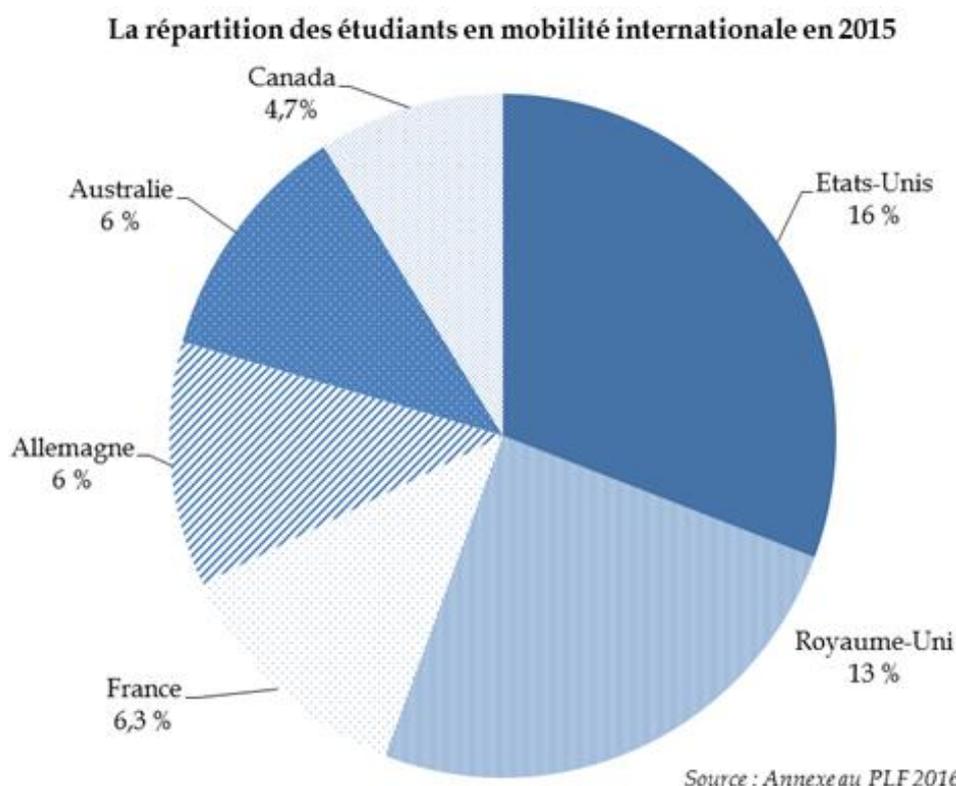
C'est une excellente initiative, que soutient votre rapporteur pour avis.

IV. ATTRACTIVITÉ UNIVERSITAIRE FRANÇAISE : LES ATOUTS DE LA FRANCE

L'évolution du nombre d'étudiants dans le monde (qui a doublé en quinze ans) constitue une formidable opportunité pour notre pays.

A. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'ATTRACTIVITÉ UNIVERSITAIRE

En termes d'attractivité universitaire, la France est relativement bien placée dans la compétition internationale puisqu'elle est, selon les années, entre la 3^e et la 5^e places au niveau mondial, et 1^{er} pays d'accueil non anglophone, à égalité avec l'Allemagne.



Une étude internationale¹ parue récemment place même la France à la 2^e place d'un classement mondial de l'enseignement supérieur, du point de vue des employeurs.

Dans ce contexte certes très porteur, mais aussi très concurrentiel, le MAEDI s'est fixé des objectifs réalistes. C'est ainsi qu'il a choisi de capitaliser sur les étudiants étrangers **issus des lycées français de l'étranger**². Ils constituent en effet plus de 63 % des effectifs de ces établissements. Le MAEDI a donc pour objectif de porter la part des bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire de 48,1 % (réalisation 2015) à 52 % (cible 2017).

Le MAEDI a choisi également d'encourager la mobilité encadrée, notamment par le renforcement des accords de partenariat inter-établissements³.

¹ Classement *Emerging/Trendence* de novembre 2016 qui s'appuie sur les réponses de 2 500 employeurs à un questionnaire sur la réputation des établissements et le degré de préparation à l'emploi de leurs diplômés.

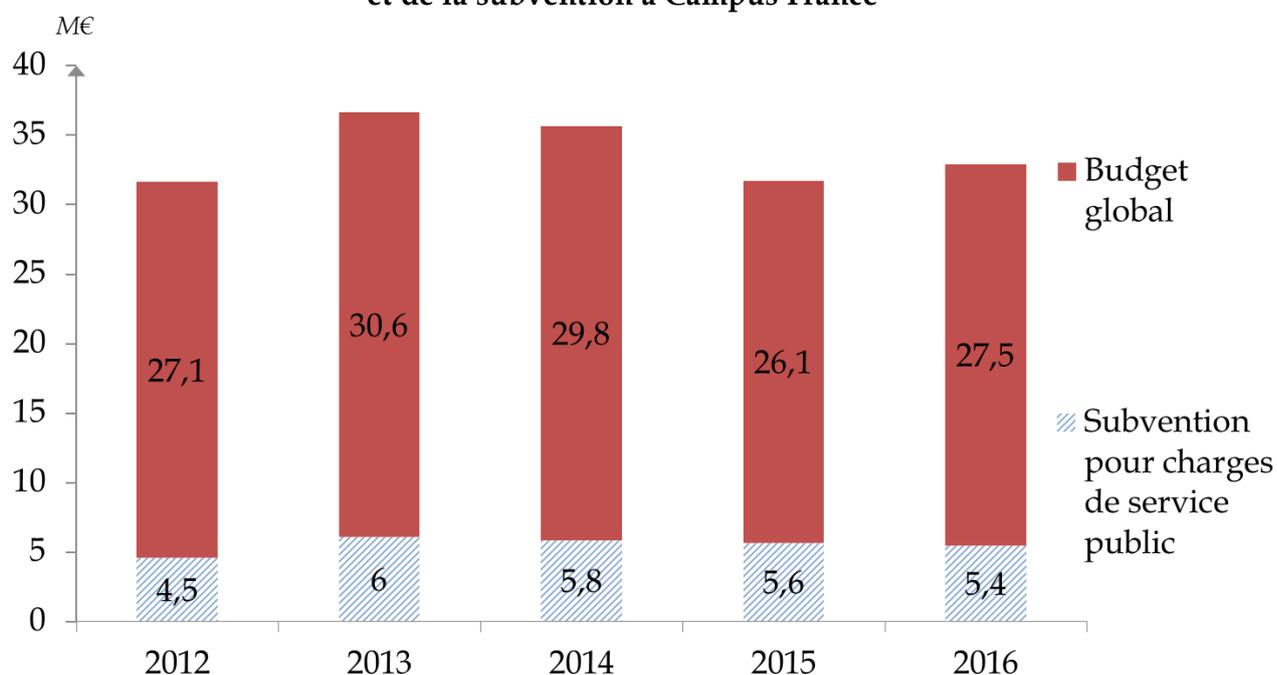
² Cf. action 75 « Conforter et développer les partenariats entre l'AEFE et les acteurs de l'enseignement supérieur français » du POS 2014-2017 de l'AEFE et point 2.2.1 du COM 2016-2018 de l'AEFE : « Le réseau scolaire français à l'étranger doit encourager la poursuite d'études dans le système d'enseignement supérieur en France ».

³ Le MAEDI, et particulièrement les postes diplomatiques dans les pays, jouent un grand rôle dans l'identification des meilleurs partenaires éventuels. Le caractère universel de notre réseau (cf. supra) constitue ici un très grand atout pour notre pays.

B. CAMPUS FRANCE : UN OPÉRATEUR « À LA DIÈTE »

Campus France est l'opérateur de cette politique d'attractivité universitaire, avec ses 236 espaces et antennes dans 120 pays.

Évolution du budget global et de la subvention à Campus France



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

La subvention de fonctionnement à Campus France s'établit pour 2017 à 3,8 millions d'euros. S'y ajoute une subvention en provenance du programme 150 de la Mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur » à hauteur de 1,91 million d'euros.

Sur le plan des emplois, une diminution de 2 ETP est demandée en 2017 à Campus France dans le cadre des mesures globales d'économies liées au redressement des comptes publics.

Dans un contexte de baisse des crédits publics qui lui sont destinés, Campus France a choisi de démultiplier son action en créant de nouveaux outils numériques innovants. C'est le cas notamment de « France Alumni », réseau d'anciens élèves de l'enseignement supérieur français, lancé fin 2014.

« **France Alumni** »¹ a pour ambition de mettre en réseau les étudiants étrangers ayant fait des études en France avec nos ambassades, nos établissements d'enseignement supérieur et nos entreprises. Depuis le lancement du réseau, 77 ambassades ont inauguré ou inaugureront avant fin 2016 leur site local. Le développement se poursuivra en 2017.

¹ Voir le site central (www.francealumni.fr) administré par Campus France ou les sites locaux (www.pays.francealumni.fr) administrés directement par les ambassades.

En réponse au questionnaire de votre rapporteur pour avis, le MAEDI a indiqué au début de l'automne 2016 que France Alumni comptait déjà 31 443 anciens étudiants, 38 grandes entreprises françaises et 300 entreprises à l'étranger, 89 établissements d'enseignement supérieur, 24 partenaires institutionnels. Actuellement gratuit, une évolution vers un service payant est envisagée.

Campus France a également développé une application nommée « **Immersion France** » et officiellement lancée le 25 janvier 2016 au Quai d'Orsay. Cette application gratuite (téléchargeable sur mobiles et tablettes) est destinée aux étudiants et adultes étrangers désireux de venir étudier le français en France, en préparation d'un séjour universitaire ou dans le cadre d'un séjour touristique ou linguistique. Elle propose plus de 400 offres de formation en langue française. Quelques mois après son lancement, l'application comptait déjà quelques 4 000 utilisateurs actifs¹.

C. UNE RÉDUCTION DRASTIQUE DES BOURSES D'ATTRACTIVITÉ

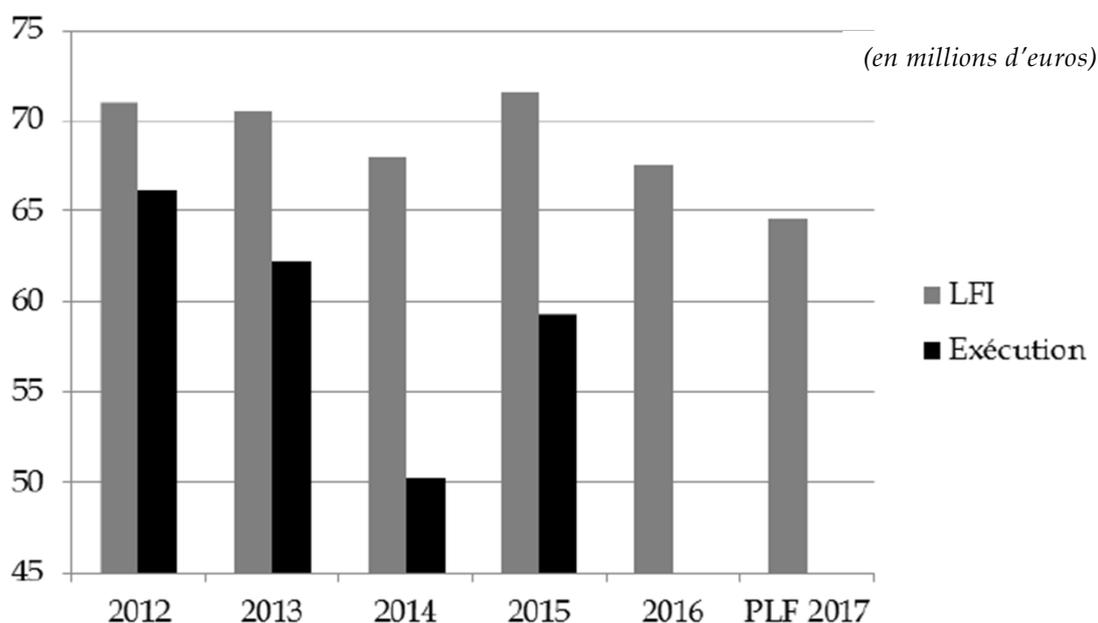
L'un des outils d'attractivité de nos établissements est la délivrance par Campus France de bourses du Gouvernement français aux étudiants étrangers.

Cette politique d'attribution des bourses du Gouvernement français correspond à des objectifs précis en matière d'attractivité, que soutient votre rapporteur pour avis : mobilité encadrée, priorité aux niveaux master et doctorat, disciplines-clés (sciences, économie, gestion, management, droit et sciences politiques).

Avec quelques 64 millions d'euros inscrits au PLF 2017, les crédits prévus pour ces bourses diminuent fortement pour la troisième année consécutive. Néanmoins, c'est la baisse des crédits consommés depuis 2012 qui inquiète encore plus votre rapporteur pour avis.

¹ Le nombre d'étrangers venant en France apprendre le français est de 130 000 chaque année.

**Évolution des dotations
et des consommations des crédits de bourses d'attractivité**



Source : Commission des finances du Sénat

À ces montants, il faut ajouter 8,2 millions d'euros inscrits au titre de l'action 02 « Coopération bilatérale » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la présente mission, ainsi que les bourses mises en œuvre par d'autres canaux (notamment les Bourses Excellence Major gérées par l'AEFE et les bourses mises en œuvre localement par les postes).

*

* *

En conclusion, en dépit des réserves qu'il a émises sur l'érosion plus que préoccupante des crédits de l'action culturelle extérieure sur la période 2012-2017, dans un souci de réalisme et de responsabilité, votre rapporteur pour avis a recommandé à votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 - « Diplomatie culturelle et d'influence » au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

Réunie le 23 novembre 2016, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 - « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2017.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 23 NOVEMBRE 2016

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure. - J'ai été tenté de reprendre mon discours de l'an dernier et de me contenter de dire : cette année c'est pareil, mais en pire !

Je vais néanmoins tâcher de balayer les grandes lignes du projet de budget de l'action culturelle extérieure de l'État et de replacer les évolutions proposées dans la perspective du quinquennat qui s'achève.

Le programme 185, « diplomatie culturelle et d'influence », doté de quelque 700 millions d'euros, représente un petit quart des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » qui pèse 3 milliards d'euros.

Les crédits du programme 185, hors tourisme, devraient passer sous la barre des 680 millions d'euros l'an prochain ; en 2012 ils dépassaient 750 millions d'euros. C'est une érosion de près de dix points sur le quinquennat, justifiée par la réduction des dépenses publiques.

L'an dernier, la baisse avait été particulièrement drastique : moins 4 %. Cette année, elle n'est que de 1,2 %, mais fait suite à une longue série de baisses successives. Nous arrivons « à l'os » : les postes diplomatiques ont été essorés, ils ont fait toutes les économies imaginables, recherché tous les cofinancements possibles, mais nous arrivons au bout des efforts envisageables. Je crains que nous ne finissions par décourager nos diplomates qui, avec le temps, sont devenus de véritables spécialistes ès gestion de bouts de chandelles !

Le français est la sixième langue parlée dans le monde et la deuxième langue étrangère la plus enseignée après l'anglais. La France dispose aussi du troisième réseau diplomatique et consulaire dans le monde, derrière les États-Unis et la Chine, et devant l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Russie. Ce réseau est même le premier au regard de l'éventail des services offerts. Notre pays dispose également d'un réseau d'enseignement français à l'étranger unique au monde par son ampleur. Difficile d'imaginer plus beaux atouts pour mener une politique culturelle extérieure ambitieuse !

Et pourtant, les moyens que nous consacrons à cette politique s'érodent d'année en année. Nos opérateurs sur le terrain ont de plus en plus de peine à porter une diplomatie globale et ambitieuse d'influence et de rayonnement.

La contrepartie du désengagement de l'État est une pression croissante sur les opérateurs pour qu'ils fassent des économies et trouvent des financements extérieurs - cofinancement, mécénat, prestations payantes. Ces pistes ne pourront toutefois constituer à long terme un substitut viable à un financement ne serait-ce que minimal par l'État. La politique de rayonnement culturel de notre pays se veut ambitieuse ; sa soutenabilité à terme suppose des moyens budgétaires et humains.

Plusieurs contrats d'objectifs et de moyens (COM) vont nous donner l'occasion de nous pencher sur les objectifs et moyens des différents opérateurs de ce programme.

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) vient de signer en juin dernier son COM 2016-2018. Exceptionnellement, en 2017, les crédits alloués à cette agence qui scolarise 342 000 élèves, dont 125 000 Français, dans 500 établissements sur tous les continents, augmentent de 1,7 million d'euros par rapport à 2016, en raison notamment d'une dotation exceptionnelle de 14,7 millions d'euros dédiée à la mise en sécurité des établissements situés dans les zones géographiques les plus sensibles.

Quid de l'an prochain ? Hors sécurité, les crédits alloués à l'AEFE diminuent ; je rappelle qu'ils avaient baissé de 4 % l'an dernier.

On observe également une diminution des crédits pour les bourses des élèves scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger : 110 millions d'euros en 2017, alors que le Gouvernement avait pris l'engagement en 2013 de les maintenir à 125 millions d'euros. J'apporte donc tout mon soutien à l'amendement voté en commission des finances qui augmente ces crédits de 5 millions d'euros.

Et pourtant, ce réseau accueille de plus en plus d'élèves : les effectifs ont augmenté de 1,8 % à la dernière rentrée, corollaire de l'augmentation, de 3 % en un an, du nombre de Français vivant à l'étranger.

M. Jean-Louis Carrère. - Cela signifie que notre système scolaire n'est pas défaillant !

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure. - De surcroît, les résultats au baccalauréat sont remarquables : 97 % de réussite. L'offre éducative à l'étranger confirme ainsi son attractivité mais son modèle de gouvernance économique doit impérativement être revu.

Ne nous endormons pas sur nos lauriers ! Dans un rapport remis à la commission des finances il y a un mois, la Cour des comptes considère que « l'absence de décisions ambitieuses condamnerait notre réseau d'enseignement français à l'étranger à l'incertitude, voire à un lent déclin ».

Soyons réalistes, les établissements vont devoir compter de plus en plus sur leurs ressources propres. Alors que le ratio de financement État-familles était de 60/40 il y a quelques années, il frise désormais les 30/70.

Les frais de scolarité sont en progression continue depuis plusieurs années : ils atteignent presque 5 000 euros annuels en moyenne, avec des pointes à plus de 30 000 euros.

Face à cette situation, je suis partisan de la diversification de notre offre éducative, et notamment du « LabelFrancÉducation », conçu et élaboré par le ministère des affaires étrangères et du développement international. Ce label, créé en 2012 au Sénat, distingue les établissements étrangers qui développent des sections bilingues francophones d'excellence : 156 établissements sont aujourd'hui labellisés, contre 91 l'an dernier, avec un vrai potentiel, puisque les filières bilingues francophones existantes regroupent plus de 1,7 million d'élèves à travers le monde ! C'est un formidable outil d'influence à moindre coût, qui permet aux familles françaises expatriées de bénéficier d'un enseignement en français de qualité. Il faut encourager le développement de ce label. Notre commission s'est honorée en recevant au Sénat, le 21 juin dernier, le troisième forum mondial des établissements LabelFrancÉducation. Merci, madame la présidente, pour votre appui à l'organisation de cette manifestation.

C'est la conjonction de ces offres éducatives différenciées qui nous permettra de poursuivre le développement de l'enseignement du français à l'étranger et de conserver, en la matière, de grandes ambitions. Il faut y ajouter l'action du Centre national d'enseignement à distance (CNED), qui a élaboré un programme d'enseignement bilingue francophone à distance, celle du réseau Français langue maternelle (FLAM), qui fonctionne sur le principe des « écoles après l'école », et celle de la Mission laïque française.

Le COM de l'Institut français pour la période 2017-2019 sera particulièrement intéressant à examiner, tant l'établissement semble avoir besoin de se repositionner et de définir une vision claire de ses moyens puis de ses objectifs, dans cet ordre, car ces derniers sont terriblement contraints par la baisse continue de la subvention pour charges de service public. Après une baisse de 1,3 % en 2016, les crédits diminueront de 3 % en 2017 et le plafond d'emplois sera encore revu à la baisse. Faute de moyens suffisants, des instituts et des antennes ont dû fermer, au Cap-Vert, en Ouzbékistan, en Slovaquie, en Autriche.

L'avenir est peut-être dans des relations encore plus étroites avec le réseau des 819 Alliances françaises, fondées à la fin du XIX^e siècle, qui travaillent en partenariat avec les ambassades. Les crédits du réseau ne diminuent pas cette année, compte tenu d'une subvention de 2 millions d'euros dédiée à la mise en sécurité de certains sites. Là aussi, l'avenir est probablement à la flexibilité et à la complémentarité des réseaux.

Enfin, nous aurons à examiner le COM 2017-2019 de Campus France. L'évolution du nombre d'étudiants dans le monde - qui a doublé en quinze ans et doublera de nouveau d'ici 2020 - est une formidable opportunité. En termes d'attractivité universitaire, notre pays se classe, selon les années, entre la troisième et la cinquième places au niveau mondial. Il est en outre le premier pays d'accueil non anglophone, à égalité avec l'Allemagne. Une récente étude internationale place même la France à la deuxième place d'un classement mondial de l'enseignement supérieur, du point de vue des employeurs. C'est encourageant !

L'établissement Campus France poursuit son développement : 236 espaces et antennes sont désormais installés dans 120 pays, souvent dans les locaux de l'Alliance française. Quant au réseau social France Alumni, que l'opérateur a monté, il prend son essor : plus de 31 000 anciens étudiants de l'enseignement supérieur français y sont inscrits ; c'est un excellent réseau pour nos ambassades.

Mais là encore, nos ambitions - le doublement du nombre d'étudiants étrangers accueillis à l'horizon 2025, si l'on suit les préconisations du comité pour la stratégie nationale de l'enseignement supérieur, la StraNES - se heurtent au mur des réalités budgétaires, à la baisse continue de la subvention pour charges de service public mais aussi à celle des bourses d'attractivité.

En conclusion, en dépit de réserves sur l'érosion préoccupante des crédits de l'action culturelle extérieure sur la période 2002-2017, je vous recommande, dans un souci de réalisme et de responsabilité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits, hors tourisme, du programme 185.

Mme Claudine Lepage. - Votre rapport est très riche. L'action extérieure de l'État couvre de nombreux domaines, je n'en évoquerai que quelques-uns.

Notre réseau diplomatique est encore très important et fonctionne très bien. Nous avons des diplomates de grande qualité, des agents dévoués dans les consulats. Peut-être n'avons-nous plus les moyens d'entretenir un tel réseau à vocation universaliste, mais, le cas échéant, il faudrait avoir le courage de le dire, ce qu'aucun gouvernement, jusqu'ici, n'a fait.

Le réseau des écoles françaises à l'étranger est magnifique, avec 494 établissements et trois statuts différents. Il est regrettable que les crédits diminuent chaque année, mais le ministère des affaires étrangères, comme les autres ministères, doit faire face aux contraintes budgétaires. Diminuer les crédits, cela veut dire, parallèlement, augmenter les frais de scolarité payés par les familles, ce qui modifie la sociologie des enfants qui peuvent fréquenter ces écoles.

J'ai remis au ministre, l'année dernière, avec le député Philippe Cordery, un rapport sur les moyens de limiter l'augmentation trop rapide des frais de scolarité. Nous avons formulé 50 propositions, qui consistaient à

faire des économies dans les établissements et au siège de l'AEFE, ainsi qu'à trouver d'autres sources de financement. Un certain nombre de ces recommandations sont sur le point d'être appliquées.

Dans le réseau des écoles homologuées, les frais de scolarité augmentent d'une façon incontrôlée. Nous proposons de coupler l'homologation à des critères de bonne gouvernance et de bonne gestion. Un tel couplage s'est révélé impossible, l'homologation se faisant sur des critères exclusivement pédagogiques. Mais la dérive est certaine : dès lors qu'une école est homologuée, elle peut demander des professeurs détachés, et les enfants ont droit à des bourses.

Pour ce qui concerne les bourses, un nouveau barème a été introduit en 2013. L'enveloppe diminue - mais elle n'est pas consommée d'une année sur l'autre ! Il serait intéressant d'en analyser les raisons.

Je suis, comme vous, favorable au développement d'une offre éducative alternative. Les filières bilingues francophones et le LabelFrancÉducation connaissent un grand succès. Pour ceux qui n'ont pas accès à une école française ou ne souhaitent pas y inscrire leur enfant, les programmes FLAM permettent aux enfants des familles francophones et francophiles de maintenir leur niveau de français ou d'apprendre à lire en français.

M. Jean-Claude Carle. - Je remercie Louis Duvernois pour ce rapport très détaillé, ainsi que pour son implication, depuis toujours, pour le réseau des écoles françaises à l'étranger.

Ne pourrait-on effectuer des redéploiements et des mutualisations au sein de l'action globale de notre diplomatie ? J'ai été frappé, notamment, par le nombre de postes diplomatiques : 170 pour les États-Unis, 165 pour la Chine, 162 pour la France, 153 pour l'Allemagne.

M. Jean-Louis Carrère. - Je remercie à mon tour M. Duvernois pour son excellente présentation.

Il y a quelques années, Josselin de Rohan, qui présidait la commission des affaires étrangères, et le président de la commission des finances avaient confié à Adrien Gouteyron et moi-même une mission sur les implantations communes du réseau diplomatique avec nos partenaires européens ; nous avons examiné, à cette occasion, comment fonctionnaient les réseaux allemand, britannique, mais aussi chinois. Force fut de constater que ce problème était très complexe, voire insoluble.

Je suis d'accord pour poser la question : la France a-t-elle les moyens de disposer du troisième réseau diplomatique mondial ? Il s'agit quand même de l'apanage de notre pays. Je serais donc assez favorable à la poursuite de cet effort.

Pour le reste, les diminutions de crédits nous préoccupent tous. Nous tenons beaucoup à cet enseignement français à l'étranger : c'est le rayonnement de notre pays et de notre langue qui est en jeu. En même temps, nous n'avons pas baissé la garde. En période de forte contrainte budgétaire, nous sommes restés à un bon niveau. Monsieur le rapporteur, nous resterons, sur ces questions, vigilants avec vous.

Mme Colette Mélot. - Je félicite Louis Duvernois pour la qualité de son rapport et m'associe à ses conclusions. On peut dire l'excellence de la présence française à l'étranger, mais la France a-t-elle les moyens, désormais, de continuer à financer cette présence ? C'est une vraie question. On peut dire aussi l'excellence de nos établissements d'enseignement. La France, avec les lycées français, dépasse de beaucoup, en la matière, les autres pays.

Une solution pourrait-elle être trouvée au niveau européen ? Les différents pays européens ne peuvent-ils pas s'associer en matière de présence diplomatique ?

M. Jean-Louis Carrère. - Non ! Pensez aux services de renseignement. Ce sont des pistes que nous avons, à l'époque, tenté de suivre.

Mme Colette Mélot. - Je sais à quel point il est difficile de s'entendre, *a fortiori* à l'heure du *Brexit*, mais quand même. Ne pourrait-on, par exemple, mutualiser les locaux ?

M. Jean-Louis Carrère. - Ce qui était impossible hier peut devenir possible demain.

M. Jean-Pierre Leleux. - Je veux à mon tour féliciter notre rapporteur pour la qualité de son exposé et le remercier pour son opiniâtreté à soutenir l'action culturelle de la France à l'étranger.

La chute des crédits est particulièrement inquiétante. Elle est liée à la situation budgétaire de notre pays. Avons-nous les moyens de poursuivre une telle politique active ?

Quoi qu'il en soit, l'inertie d'une telle tendance est grande : si nous souhaitons un jour relancer l'action culturelle de la France à l'étranger, il sera très difficile de remonter la pente. Notre commission doit donc sensibiliser les décideurs, d'autant que l'influence culturelle de la France à l'étranger précède bien souvent ses résultats économiques.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure. - Oui, les deux sont liés.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. - La réputation de la France est en jeu.

M. Jean-Pierre Leleux. - Cela justifie notre vigilance sur cette chute régulière des crédits. Cette situation mérite un sursaut rapide !

Mme Corinne Bouchoux. - Merci pour cette présentation et pour ce débat.

J'achève la lecture d'un ouvrage qui a fait l'objet de polémiques, mais que chacun devrait lire, intitulé *Nos très chers émirs*, écrit par deux journalistes très bien informés. Sur ce sujet, il s'agit d'une lecture indispensable.

M. Claude Kern. - Je félicite notre rapporteur pour sa présentation très pédagogique. Nous nous associons à ses conclusions.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure. - Avons-nous les moyens de maintenir notre réseau diplomatique ? Le ministère des affaires étrangères planche sur une reconfiguration du dispositif. Je ne préjuge pas de l'orientation qui sera décidée.

Quant au réseau des écoles de l'enseignement français à l'étranger, la tutelle en est confiée au ministère des affaires étrangères, lequel ne représente que 1,27 % du budget de l'État. Il n'est donc pas en mesure d'investir ou de financer grand-chose. Le budget le plus important revient évidemment à l'éducation nationale, qui fait déjà beaucoup au titre de l'homologation. L'homologation est certes très importante mais elle ne représente pas un investissement financier considérable - des inspecteurs d'académie passent quelques jours dans l'établissement - et une commission nationale statue.

L'inversion du ratio de financement entre parents et État est la conséquence d'une paupérisation de la tutelle, qui ne peut contribuer significativement au financement de l'offre éducative française à l'étranger. Le budget attribué par Bercy tourne autour de 450 ou 480 millions d'euros, mais les parents d'élèves, de leur côté, contribuent pour plus de 1 milliard d'euros. Il s'agit d'établissements privés de droit local, dirigés par des associations gestionnaires de parents d'élèves : qui paie, dirige ! Un conflit plus que latent, déjà très vif par endroits, existe entre ceux qui paient et ceux qui ne paient plus comme avant.

C'est la raison pour laquelle le rapport de la Cour des comptes demande un coup de barre. Jean-Claude Carle dit qu'il faut « redéployer » les crédits. La Cour des comptes dit « revisiter », mais cela revient au même : il faut réfléchir sur l'état actuel de notre réseau et les moyens de continuer à faire bien, ou mieux, ce que nous faisons bien, et de faire autrement ce que nous avons des difficultés à faire. Je serais d'ailleurs d'avis que nous auditionnions les auteurs de ce rapport.

Les magistrats de la Cour des comptes ont pour responsabilité de vérifier l'usage des fonds publics ; leur travail est solide. Je l'ai lu attentivement ; j'y souscris très largement, sans *a priori* partisan.

Les conditions financières actuelles donnent un pouvoir considérable aux parents d'élèves au détriment des pouvoirs publics. Nous ne sommes pas dans une académie gérant des établissements publics : la situation juridique est très particulière, justifiant l'existence de frais de scolarité, ce qui serait impensable sur le territoire national.

Dans l'état actuel de notre réseau, nous ne pouvons plus continuer à fonctionner de cette manière.

J'avais participé, il y a trois ans, à une grande réflexion au ministère des affaires étrangères sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger. Il avait été décidé, alors, que le ministre de l'éducation nationale rencontrerait régulièrement son homologue des affaires étrangères, qui exerce la tutelle sur l'enseignement français à l'étranger. Mais réunir les deux ministres, c'est presque le Chemin des Dames ! Alors qu'ils devaient se voir deux fois par an, ils se sont réunis une fois sur ce thème, il y a deux ans. J'ai récemment demandé à M. Ayrault s'il comptait bientôt rencontrer sa collègue de l'éducation nationale pour faire le point sur l'état de notre réseau.

Tant que l'éducation nationale n'aura pas pris toute la mesure de ce problème, en instillant un peu d'international dans le national, sans dénaturer pour autant le national, nous rencontrerons des difficultés financières et ferons face à des demandes de « déshomologation » de la part de certains établissements.

Mme Mélot m'interroge sur la viabilité d'une solution européenne de financement. Là aussi, le ministère des affaires étrangères a entrepris une réflexion. L'un de nos conseillers consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger planche sur cette question. Mais nous nous heurtons d'ores et déjà à des différences d'appréciation juridique entre États membres de l'Union : les Allemands n'ont pas le même droit que nous ; ils ne s'intéressent pas à leurs compatriotes installés à l'étranger de la même manière que nous. Nous sommes les seuls, avec les Italiens - mais la représentation des Italiens de l'étranger est sur la sellette, puisqu'un référendum risque de la supprimer -, à accompagner vraiment nos communautés nationales à l'étranger. Madame Mélot, votre idée est excellente ; encore faudrait-il que, d'un point de vue juridique, le rapprochement soit possible.

Je partage le point de vue de Jean-Pierre Leleux : ces chutes de crédits auront des effets sur la durée. Les Français qui s'expatrient sont de moins en moins des expatriés d'entreprises ; ils bénéficient de moins en moins de primes à l'expatriation. Les jeunes générations doivent trouver un travail en arrivant sur place et n'ont pas les moyens de scolariser leurs enfants dans nos établissements.

Là encore, je renvoie au rapport de la Cour des comptes. Notre réseau reste attractif, il obtient des résultats remarquables, mais le mode de gouvernance économique est totalement à revoir.

Mme Françoise Cartron. - Je regrette que nous ayons passé notre journée à discuter de crédits qui ne seront pas examinés en séance. C'est dommage ! Tout ce dialogue aurait mérité de recevoir une expression publique *via* les délibérations de la représentation nationale.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Le travail effectué par nos rapporteurs et par les membres de la commission sera bien sûr conservé : nous éditons les fascicules budgétaires. Nos échanges sont utiles, même s'il peut apparaître frustrant que la procédure budgétaire ne se poursuive pas.

Nous avons tous l'occasion de nous déplacer à l'étranger, et mesurons bien la pertinence de votre diagnostic, monsieur le rapporteur : des efforts énormes ont déjà effectués, et nous sommes à l'os. Mais un esprit de responsabilité partagée nous anime sur cette question ; c'est pourquoi nous nous apprêtons à émettre un avis favorable aux crédits de cette mission. De vraies réflexions seront menées sur ces sujets, notamment dans le cadre de notre rapport sur la francophonie au XXI^e siècle. Il faut proposer des solutions nouvelles ; c'est notre devoir que d'y réfléchir, et l'occasion nous en est donnée.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI)

Mme Anne Grillo, *directrice, direction de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau, direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international*

Institut français (IF)

M. Bruno Foucher, *président exécutif*

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

Contribution écrite