

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

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

Par MM. Robert del PICCHIA et André VALLINI,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Robert del Picchia, Thierry Foucaud, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Gilbert Roger, vice-présidents ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, secrétaires ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 rect., 266 rect., 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 à 109 et 111 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DES RÉSEAUX ÉDUCATIF ET CULTUREL.....	13
I. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE).....	13
A. UN RÉSEAU ATTRACTIF	13
a) L'AEFE et son réseau.....	13
b) Un modèle sous tension	14
B. DES MOYENS CONTRAINTS	18
1. <i>Des moyens publics stabilisés ?</i>	18
a) Un exercice 2017 marqué par des mesures de régulation budgétaire	18
b) Une stabilisation de la dotation en PLF 2018	18
2. <i>Des ressources propres nécessairement en augmentation</i>	19
a) Une hausse des contributions des établissements	19
b) Des frais de scolarité toujours compétitifs mais croissants	20
II. L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE.....	21
A. UN RÉSEAU DIVERSIFIÉ.....	21
a) Un réseau culturel qui poursuit sa réorganisation	21
b) Les Alliances françaises, un maillage territorial inégalé.....	22
c) Un opérateur public, l'Institut français	23
B. DES MOYENS QUI DIMINUENT MALGRÉ LA STABILISATION DES CRÉDITS DES OPÉRATEURS.....	24
a) Les EAF : des moyens en diminution, un statut juridique incertain	25
b) L'Institut français : une dotation stabilisée	28
c) Les Alliances françaises : un réseau principalement autofinancé.....	29
d) Un schéma d'emplois ministériels en diminution.....	30
DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DE PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL ET DE L'ATTRACTIVITÉ.....	33
I. LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE	33
A. LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE : UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE, DES MOYENS DISPERSÉS	33
1. <i>Des moyens à mettre en synergie</i>	33
a) Une compétence partagée avec Bercy	34
b) Une nécessaire implication des territoires	36
2. <i>L'économie : une priorité de la diplomatie</i>	36
a) Le soutien au commerce extérieur	36

b) Le soutien à l'attractivité de la France	40
3. <i>Diplomatie culturelle et diplomatie économique, des outils complémentaires</i>	41
B. LA PROMOTION DU TOURISME : UNE URGENCE DONT LE FINANCEMENT DOIT ÊTRE CONSOLIDÉ	42
1. <i>Le tourisme : un secteur qui se redresse</i>	42
2. <i>Des financements à consolider</i>	43
a) Les principales orientations de la politique touristique	43
b) Le rôle d'Atout France	45
II. LA PROMOTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE FRANÇAIS	46
A. LA FRANCE EN REcul DANS UN CONTEXTE TRÈS CONCURRENTIEL	46
1. <i>La France, pays toujours attractif pour les étudiants étrangers</i>	46
a) La France, premier pays d'accueil non anglophone	46
b) La répartition par origine géographique	47
c) La répartition par niveau d'études et disciplines	47
2. <i>Une concurrence internationale forte</i>	48
B. DES MOYENS STABLES MAIS INSUFFISANTS	49
1. <i>La politique des bourses</i>	49
a) Des objectifs ambitieux.....	49
b) Une diminution importante des bourses au fil des ans	50
2. <i>Campus France</i>	51
C. LA DIPLOMATIE SCIENTIFIQUE : DES AMBITIONS AUX MOYENS LIMITÉS	52
1. <i>Les principaux axes</i>	52
2. <i>Les crédits de la diplomatie scientifique</i>	53
3. <i>Une initiative politique forte</i>	54
EXAMEN EN COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

Les crédits du programme 185, « diplomatie culturelle et d'influence » s'élevaient à **717,5 millions d'euros**, au sein d'une mission « action extérieure de l'État » qui représente, au total, un peu plus de trois milliards d'euros.

Après deux ans de recul, **ce programme est stable (+0,3 %)**. Mais **il a subi l'annulation en 2017 de 60 M€ en AE et en CP¹**, soit de 8 % de son montant.

1- La dotation de l'AEFE s'élève à 398,7 M€, en augmentation de +0,5 %. Cette légère augmentation masque **une annulation de crédits d'un montant de 33 M€**, subie par l'agence en cours d'exercice 2017. Ces mesures de régulation contraignent l'agence à **prendre des mesures de trésorerie** et à **augmenter de 50 % le taux de la participation financière complémentaire** versée par les établissements sur les frais de scolarité, qui passe de 6 % à 9 %. Pour les établissements disposant de peu de réserves, cette augmentation risque de se traduire par **une inflation des frais de scolarité**. Or ceux-ci, s'ils demeurent compétitifs, ont déjà subi une augmentation significative. **Le risque d'une remise en cause, à terme, du modèle de l'enseignement français à l'étranger**, fleuron de notre diplomatie d'influence, **est réel. Des solutions de lissage dans le temps** des conséquences de l'annulation de crédits subie par l'AEFE en 2017 doivent être trouvées. Pour l'avenir, il convient de **sanctuariser les crédits de l'enseignement français à l'étranger**, qui ne devraient pas constituer un outil de régulation budgétaire, et de **mener une réflexion sur le développement et le financement de l'AEFE**.

2- Les crédits de **l'action culturelle extérieure** connaissent des évolutions contrastées. La **stabilisation des moyens de l'Institut français** est salubre, après une baisse de 25 % entre 2011 et 2017. L'implication du ministère de la culture (1,36 M€) dans le budget de l'Institut français demeure toutefois insuffisante. Par ailleurs, **les dotations pour opérations aux établissements à autonomie financière (EAF) du réseau culturel diminuent de 5,2 %**.

3- La **priorité accordée à la diplomatie économique** est renouvelée, avec l'objectif de 200 000 entreprises exportatrices en 2022 contre 120 000 aujourd'hui. Une mission a été confiée au directeur général de l'agence Business France à ce sujet. Les suites de cette mission devront être examinées attentivement, s'agissant notamment de **l'adaptation des moyens de l'intervention publique aux besoins des PME** et des **modalités d'implication des territoires** dans la diplomatie économique.

4- Le tourisme, qui représente 8 % du PIB, semble se redresser en 2017 après une année 2016 difficile. Les **crédits de l'agence Atout France** diminuent de 1,2 %. Après l'attribution à Atout France de produits issus des recettes additionnelles aux droits de visa, et plusieurs plans d'urgence, **une consolidation du financement de la promotion du tourisme reste nécessaire**.

¹ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

5- Après une diminution importante au fil des ans, **les crédits accordés aux bourses étudiantes sont stables, ce qui est positif**. La subvention à Campus France est en **légère augmentation (+0,68 %)**. Néanmoins, la France a récemment reculé dans le classement des pays d'accueil de la mobilité étudiante internationale. Plusieurs pays émergents sont très dynamiques dans ce domaine. **L'accueil des étudiants et chercheurs étrangers**, facteur majeur de rayonnement, doit être relancé, et l'initiative dite « *Make our planet great again* »¹, confortée.

Sous le bénéfice de ces observations, **M. Robert del Picchia, co-rapporteur pour avis, a émis, malgré de fortes réserves sur les crédits de l'AEFE, un avis favorable** aux crédits inscrits dans le PLF 2018, **M. André Vallini, co-rapporteur pour avis, émettant un vote défavorable**.

Lors de sa réunion du mercredi 15 novembre 2017, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

¹ « *Rendre sa grandeur à notre planète* ».

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le budget 2018 total du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères s'élève à **4,74 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, en **hausse de 2 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Les priorités de ce budget sont : le renforcement de la protection des réseaux et communautés françaises à l'étranger, l'augmentation des moyens de l'aide publique au développement (APD), la poursuite de la réforme du ministère et la consolidation des crédits d'entretien immobilier.

Au sein de ce budget et au titre de la mission « Action extérieure de l'État », **les crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », s'élèvent à 717,51 M€, en légère augmentation (+0,29 %)**. Cette hausse fait suite à deux années de recul (-1,2 % en PLF 2017 et -3,7% en PLF 2016).

Alors que les crédits de personnel du programme diminuent (-3,45 %) les crédits de fonctionnement et d'intervention augmentent de 0,73 %. Les crédits d'intervention du réseau culturel sont en recul (-5,15 %), tandis que les subventions aux opérateurs connaissent de très légères augmentations (+0.35 % pour l'Institut français, +0.68 % pour Campus France, +0.65 % pour l'AEFE), à l'exception d'Atout France dont la subvention diminue (-1.18 %).

Les crédits du programme 185 recouvrent :

- **l'enseignement du français à l'étranger**, conformément aux missions fixées par le code de l'éducation à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- **l'ensemble des moyens destinés à la politique culturelle, linguistique, universitaire et scientifique**, déployés par le réseau culturel français à l'étranger et par des opérateurs tels que l'Institut français et Campus France ;

- **la promotion du tourisme**, au travers de l'opérateur Atout France. Le rattachement de cet opérateur au programme 185 fait suite à l'élargissement des compétences du ministère des Affaires étrangères au commerce extérieur et à la promotion du tourisme en 2014.

Le programme intègre également **des éléments de diplomatie économique**, c'est-à-dire de soutien des entreprises françaises à l'étranger et de promotion de l'investissement étranger en France. Coordinées par la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et

du développement international, ces actions de diplomatie économique sont mises en œuvre :

- d'une part, **par le réseau diplomatique** : Les activités de diplomatie économique du réseau ne sont toutefois pas distinguées budgétairement de l'ensemble de leurs missions, qui relèvent du programme 105 (« Action de la France en Europe et dans le monde »).

- d'autre part, **par l'opérateur Business France**, sur lequel le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères dispose d'une cotutelle. La subvention de l'État à Business France relève toutefois principalement de la mission « Économie » (programme 134 : « Développement des entreprises et régulations), de même que la politique de promotion de l'offre touristique de la Direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et des finances.

Trois objectifs principaux sont assignés au programme :

- **Renforcer l'influence culturelle de la France** en Europe et dans le monde : l'atteinte de cet objectif est mesurée par des indicateurs de diffusion de la langue française.

- **Renforcer le développement international de la France** : cet objectif se décline au travers du soutien aux exportations et aux investissements ainsi que par la promotion de l'enseignement supérieur français et le soutien au secteur du tourisme.

- **Améliorer le pilotage et l'efficience dans la gestion des crédits**, c'est-à-dire dynamiser les ressources externes afin d'accroître l'effet de levier des crédits publics.

Ainsi, le programme 185 illustre une stratégie dite de « diplomatie globale », visant à favoriser « *le rayonnement et le renforcement de la France, pour que notre pays reste une valeur de référence et d'influence sur la scène internationale, un producteur de paix, de protection, d'équilibre et de progrès* »¹.

¹ « MAEDI 21, une diplomatie globale pour le XXIème siècle » (Ministère des Affaires étrangères et du développement international, 2015).

Répartition des crédits du programme 185 par actions

Les crédits du programme 185 s'élèvent, au total, à 717,51 M€. Leur répartition est la suivante :

- 55,6 % des crédits (soit 398,7 M€) sont consacrés à la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- 14,2 % des crédits (soit 102 M€) sont dévolus à l'enseignement supérieur et à la recherche, dont les programmes de bourses (64,6 M€) et la subvention à Campus France (3,8 M€) ;

- 10,2 % des crédits (73 M€) recouvrent les dépenses de personnel concourant au programme, soit un plafond de 801 ETPT¹ affectés au sein de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats et au sein du réseau, dans les pays non éligibles à l'aide publique au développement ;

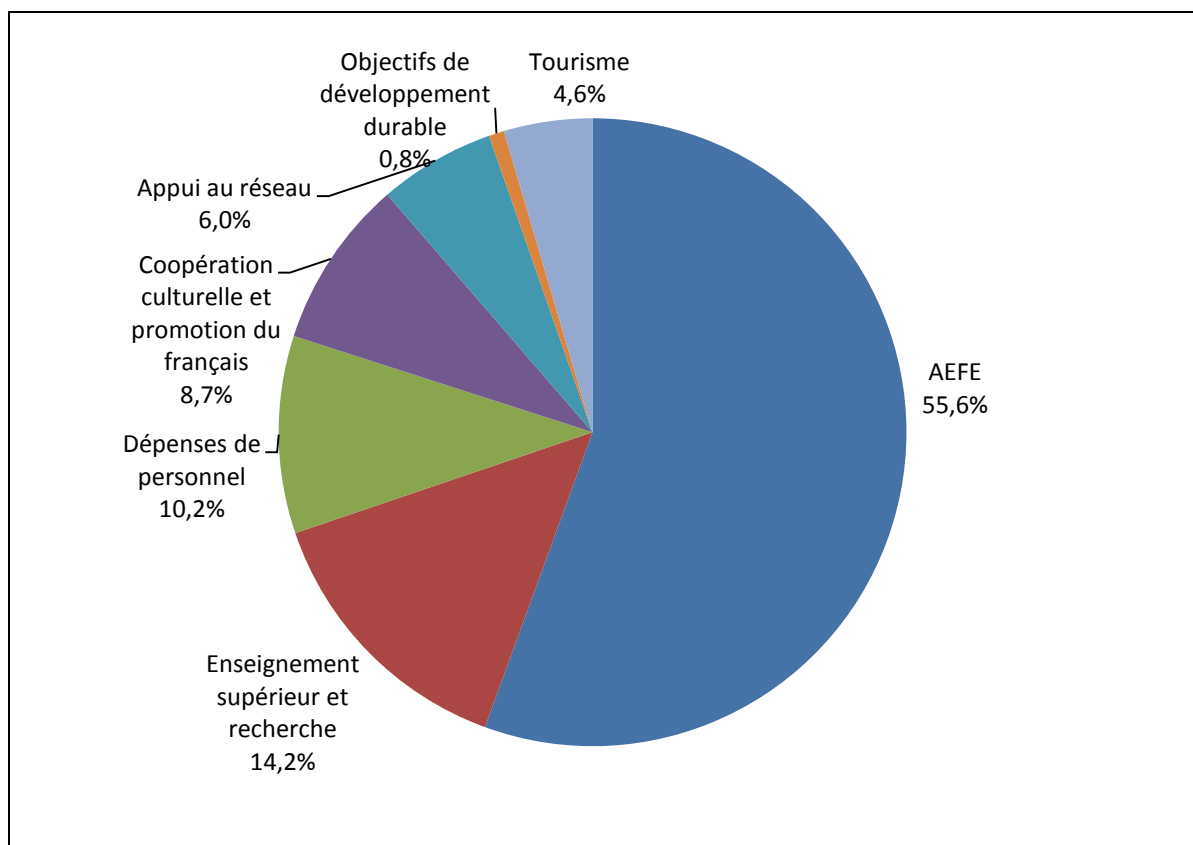
- 8,7 % des crédits (soit 62,4 M€) sont consacrés à la coopération culturelle et à la promotion du français (dont Institut français à hauteur de 28,8 M€ et Alliances françaises pour 7,8 M€) ;

- 6 % des crédits sont dédiés à l'appui c'est-à-dire au fonctionnement du réseau culturel à l'étranger (43 M€) ;

- 4,6 % des crédits sont consacrés au développement du tourisme, par l'intermédiaire de l'opérateur Atout France (32,7 M€) ;

- 0,8 % des crédits sont consacrés à des objectifs de développement durable (5,7 M€).

¹ *Équivalent temps plein annuel travaillé.*



L'évolution du programme 185 (+0,29 %) se décline de la façon suivante par action :

- La **subvention à l'AEFE augmente de 0,65 %** par rapport à la loi de finances initiales 2017.

- Les crédits pour la **promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche augmentent globalement de 7,2 %**. Les **programmes de bourses stagnent (+0%)** et la **subvention à Campus France augmente de +0,68 %**. L'augmentation de ce poste résulte d'une forte hausse des « autres crédits d'intervention dans les postes et en administration centrale » (+61 %), qui comprennent des crédits en faveur de l'attractivité universitaire de la France et une partie de la contribution française à l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflits, récemment créée par la France et les Émirats Arabes Unis.

- les **dépenses de personnel** concourant au programme diminuent de 3,45 % ;

- les crédits de la **coopération culturelle et de la promotion du français** diminuent de 4,9 %. La subvention à **l'Institut français** augmente de 0,35 %. Les subventions aux **Alliances françaises** diminuent de 11,3 %. Les dotations pour opérations aux établissements à autonomie financière diminuent de 5,15 %.

- L'appui au réseau culturel à l'étranger diminue de 1,1 % ;

- Les crédits de l'opérateur **Atout France** diminuent de 1,18 % ;

- Les crédits consacrés à des objectifs de développement durable diminuent de 1,5 % ;

Le plan de renforcement des moyens de lutte anti-terroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger, initié en 2017 avec une enveloppe de crédits supplémentaires de 52 M€ pour l'ensemble du ministère, est reconduit en 2018. **Comme l'an dernier, 14,7 M€ seront affectés à la sécurisation des établissements d'enseignement à l'étranger (AEFE).** 1 M€ seront par ailleurs consacrés à la sécurisation des Alliances françaises locales.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »					
<i>en euros</i>					
Actions	LFI 2016	LFI 2017	Variation 2016/2017	PLF 2018	Variation 2017/2018
	AE/CP	AE/CP		AE/CP	
Programme 185	721 395 279	715 432 058	-0,8%	717 509 632	+0,3%
Titre 2	73 984 259	75 575 658	+2,2%	72 967 171	-3,5%
<i>Hors CAS pension</i>	64 050 367	65 364 772	+2,1%	62 669 761	-4,1%
<i>CAS pension</i>	9 933 892	10 210 885	+2,8%	10 297 409	+0,9%
Hors titre 2*	647 411 020	639 856 400	-1,2%	644 542 462	+1,1%
Action 1 – Appui au réseau	42 922 184	43 478 914	+1,3%	43 017 823	-1,1%
Action 2 - Coopération culturelle et promotion du français	67 480 149	65 654 853	-2,7%	62 409 998	-4,9%
Action 3 – Objectifs de développement durable	8 128 800	5 754 772	-29,2%	5 668 170	-1,5%
Action 4 – Enseignement supérieur et recherche	100 355 187	95 202 449	-5,1%	102 048 610	+7,2%
Action 5 – AEFE	395 175 700	396 674 393	+0,4%	398 706 841	+0,5%
Action 7 – Développement du tourisme	33 349 000	33 091 020	-0,8%	32 691 020	-1,2%

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DES RÉSEAUX ÉDUCATIF ET CULTUREL

I. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE)

Le réseau des établissements d'enseignement de l'AEFE constitue **un outil d'influence unique au monde**, malgré des moyens contraints. Ce réseau doit aujourd'hui **s'adapter, sans remettre en cause un modèle** dont le succès est incontesté.

A. UN RÉSEAU ATTRACTIF

a) L'AEFE et son réseau

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

Le réseau d'enseignement français à l'étranger est composé à la rentrée 2017 de **492 établissements homologués** par le ministère de l'éducation nationale (-3) dont 88 gérés par la Mission laïque française. Ces établissements sont implantés dans 137 pays.

Ce réseau est constitué :

- de **74 établissements en gestion directe** (EGD), qui sont des services de l'Agence ;
- de **154 établissements conventionnés**, qui sont des établissements privés liés à l'AEFE par une convention : ils perçoivent des subventions versées par l'Agence qui assure également la rémunération des personnels titulaires (les personnels de direction et une partie des enseignants) ;
- **264 établissements partenaires**, qui ne bénéficient pas de personnels détachés mais peuvent bénéficier ponctuellement de subventions au titre de leur fonctionnement général. Leur homologation garantit un contenu pédagogique fondé sur les programmes et les standards français. Ils sont, comme les autres établissements, soumis à des inspections.

Au total, ces 492 établissements **comptabilisent 342 000 élèves, soit une popularisation scolarisée qui a crû de 15 % en sept ans.**

Évolution des effectifs français et étrangers depuis 2010

	2010/2011	2016/2017	Évolution
MATERNELLE	56 460	63 670	12,77%
ELEMENTAIRE	111 475	131 984	18,40%
COLLEGE	77 842	90 423	16,16%
LYCEE	49 831	55 478	11,33%
POST-BAC	372	264	-29,03%
Total global	295 980	341 819	15,49%

Source : Réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

Sur les 7 dernières années, la croissance des effectifs est variable **selon les zones géographiques** : elle est modérée en Afrique, en Europe et dans les Amériques. Elle est soutenue dans la zone Maghreb, Océan Indien. C'est en Asie-Moyen-Orient qu'elle est la plus forte.

Sur ces 342 000 élèves :

- 125 000 sont **français (36 %)** ;
- 175 000 sont des nationaux du pays d'implantation de l'établissement (51 %);
- 41 000 sont des étrangers de pays tiers (12 %).

Depuis 2010-2011, le nombre d'élèves étrangers de pays tiers a augmenté légèrement plus rapidement (+19 %) que le nombre de nationaux (+16 %) et le nombre de Français (+14 %).

En 2016 et 2017, la **sécurité des établissements scolaires** a constitué la priorité de l'AEFE, en lien étroit avec les services du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et les ambassades. Un poste de conseiller sécurité et sûreté a été créé auprès de la direction de l'Agence. L'AEFE a été destinataire en 2017 d'une **dotation complémentaire exceptionnelle de 14.7 M€** (14,37 M€ réserve déduite) au titre de la sécurisation des établissements sur le programme 185. Dans ce cadre, l'Agence s'est attachée à recenser fin 2016, les besoins des établissements en gestion directe en lien avec la programmation immobilière prévue, à évaluer une enveloppe de subventions à destination des établissements conventionnés et partenaires, et à estimer les besoins en termes de cyber sécurité.

b) Un modèle sous tension

Signé le 29 juin 2016, le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 de l'AEFE est assorti, pour la première fois dans l'histoire de l'établissement, d'indicateurs permettant d'améliorer la visibilité des actions de l'AEFE sur le long terme.

Il en ressort que l'AEFE doit chercher à renforcer son efficacité au regard des objectifs généraux de la diplomatie française, sans augmentation de ses ressources budgétaires.

Pour y parvenir, deux voix sont privilégiés :

- une stratégie **d'optimisation des ressources** par augmentation de l'effet de levier de la subvention budgétaire ;

- le **développement d'une offre complémentaire hors homologation**, au sein des systèmes éducatifs nationaux et par le développement d'une offre numérique.

Les recommandations de la Cour des comptes

À la demande de la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a réalisé une enquête sur l'enseignement français à l'étranger et l'accès des Français de l'étranger à cet enseignement, présentée le 20 octobre 2016.

Dans ce rapport, la Cour des comptes fait le constat d'un réseau « à la croisée des chemins » : « *La contribution à la maîtrise des finances publiques s'est traduite par un désengagement de l'Etat 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. Cette limitation des ressources publiques est concomitante d'une hausse continue de la demande de scolarisation, qui trouve son origine dans l'augmentation du nombre de Français vivant à l'étranger (+ 3 % par an), et, pour le public étranger, dans la forte attractivité d'un modèle d'enseignement d'excellence.*

Dans ce contexte, le ratio « aide nette/frais de scolarité » (58 % pour les établissements en gestion directe et 35 % pour les établissements conventionnés) ne saurait poursuivre sa décroissance sans que soient altérés, non seulement le modèle sur lequel repose l'enseignement français à l'étranger, mais aussi et surtout le développement de cet instrument majeur de l'influence française dans le monde. »

Victime de son succès, **le modèle de l'AEFE doit s'adapter**, pour éviter que la demande croissante ne se traduise, dans un contexte de diminution des crédits, par une augmentation des droits de scolarité, qui ont déjà augmenté de manière significative depuis 2008, au risque de détourner certaines familles de l'enseignement français à l'étranger. La Cour des comptes formule huit recommandations :

- Établir une cartographie prospective ;
- Fournir à tous les élèves un numéro d'identification étudiant (INE) afin de pouvoir assurer leur suivi dans l'enseignement supérieur français ;
- Intégrer l'Association des anciens élèves des lycées français du monde dans la structure de gouvernance du réseau, ce qui nécessite une modification législative, et lui donner les moyens, sur la base d'une convention, de déployer une mission d'influence ;
- Accroître la place des parents dans la gouvernance des établissements ;

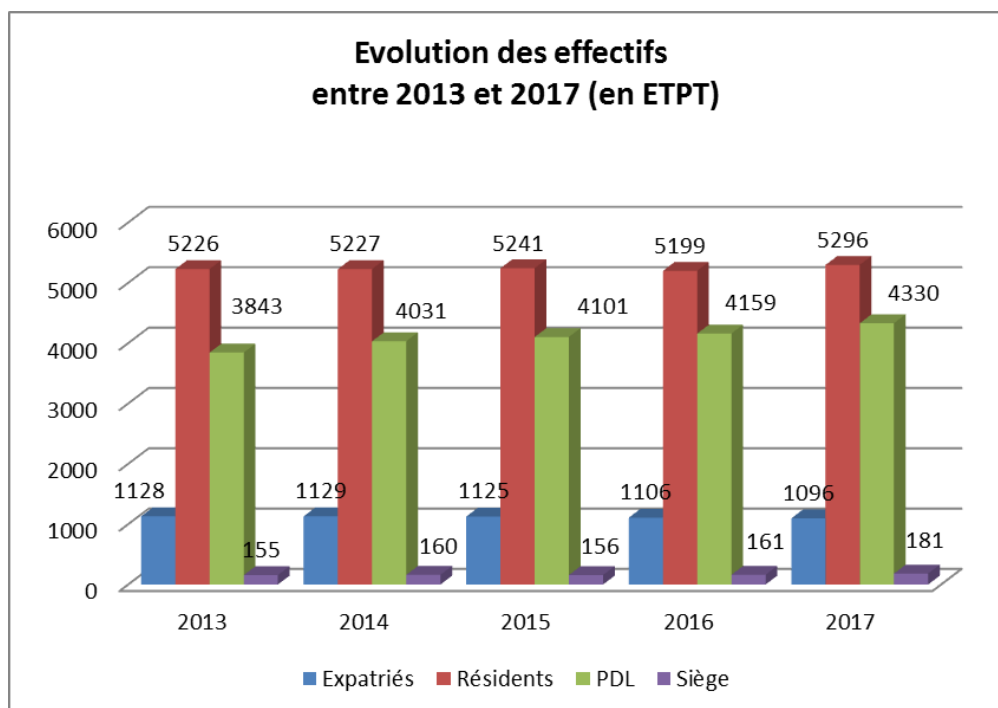
- Établir pour les EGD et établissements conventionnés une valeur cible de la proportion entre les financements publics français et les autres sources de financements ;
- Établir de nouvelles règles de gestion pour les enseignants résidents, en supprimant les recrutements différés et en mettant progressivement un terme à la notion de reconduction tacite du détachement ;
- Réduire progressivement la proportion d'expatriés au profit des résidents à effectif total maintenu ;
- Valoriser le statut de recruté local par la formation et les parcours professionnels.

Source : Avis n° 142 (2016-2017) de MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce¹

Des efforts sont faits pour **réduire la proportion d'expatriés** parmi les titulaires détachés et pour clarifier leurs missions. En 2016, 84 postes (expatriés et résidents) ont été supprimés. Toutefois **la marge est limitée**, les postes d'expatriés étant réservés aux personnels de direction et aux enseignants chargés d'une mission de conseil pédagogique, en particulier à l'égard des personnels de droit local. L'Agence s'emploie également à pratiquer une politique de redéploiement vers les zones à taux d'encadrement de personnels titulaires bas.

L'agence a, par ailleurs, transformé des postes d'expatriés en recrutés locaux. Comme le montre le tableau ci-après, **la proportion des personnels de droit local (PDL) a fortement progressé depuis 2013 (+13%)**. La **formation de ces personnels** constitue une priorité pour l'AEFE. Elle est, en effet, **essentielle à la préservation du modèle** de l'enseignement français à l'étranger.

¹ *Avis n° 142 (2016-2017) de MM. Jacques LEGENDRE et Gaëtan GORCE, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 24 novembre 2016*



Source : Réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

Par ailleurs, deux **dispositifs complémentaires** du réseau de l'AEFE sont développés pour répondre à une demande toujours croissante :

- Le « **LabelFrancEducation** », attribué par le MEAE à des établissements locaux : En 2017, le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères a décidé, sur proposition de la commission interministérielle consultative du « LabelFrancEducation » qui s'est tenue le 22 juin 2017, de délivrer ce label à 52 nouveaux établissements. Le « LabelFrancEducation » comprend désormais 209 établissements¹ dans 44 pays, avec une prédominance du continent européen (98 établissements dans 20 pays). 65 000 élèves sont scolarisés dans ces établissements en 2016, bien au-delà de l'objectif ciblé. Une nouvelle campagne d'attribution aura lieu au printemps 2018.

- Les **associations «FLAM** » (Français langue maternelle) : plus de 150 associations dans près de 40 pays ont été subventionnées depuis la mise en place de ce dispositif en 2001. L'objectif est de passer à 175 en 2018.

¹ Ils étaient 51 en 2014, 91 en 2015 et 158 en 2016.

B. DES MOYENS CONTRAINTS**1. Des moyens publics stabilisés ?***a) Un exercice 2017 marqué par des mesures de régulation budgétaire*

Le budget initial 2017 de l'AEFE comprend des dotations de l'État, représentant 45,6 % des charges annuelles de l'AEFE.

Évolution des dotations budgétaires de l'AEFE depuis 2015

	Subvention 2015 Montant net après réserve	Subvention 2016 Montant net après réserve	Subvention 2017 prévisionnelle après annulation -2M€ P151 et avant annulation - 33M€ P185 Montant net (dotation sécurité +14,3M€)	PLF 2018 Réserve incluse (dotation sécurité +14,7M€)
<i>Avec dotation pension civile</i>				
Programme 185	401 913 557 €	387 334 467 €	387 476 372 €	398 706 841 €
Programme 151	89 460 000 €	87 260 000 €	99 200 000 €	110 000 000 €

Source : Réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

Le programme 185 a alloué à l'AEFE, en 2017, un montant de 396,1 M€. Après réserve, le budget de l'AEFE a bénéficié d'un montant notifié de 373,1 M€, auquel s'ajoute 14,37 M€ pour la sécurité.

Cependant, **l'annulation de crédits de 60 M€ sur le programme**, prévue par le décret du 20 juillet 2017¹, a été **répercutée sur la subvention de l'AEFE à hauteur de 33 M€**, soit une subvention rectificative de 354,5 M€.

La dotation portée par le programme 151 (« Français à l'étranger et affaires consulaires ») pour l'accès des élèves français au réseau de l'AEFE (bourses) s'élève à 110 M€ (101,2 M€ après réserve). Cette dotation a également été l'objet d'une mesure de régulation budgétaire à hauteur de 2 M€.

Vos rapporteurs regrettent ces mesures dont l'impact sur le programme 185 est très significatif, puisqu'elles portent sur 9 % de la dotation de l'agence (hors sécurité).

b) Une stabilisation de la dotation en PLF 2018

Le PLF 2018 prévoit :

¹ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Cette annulation de crédits a porté sur 33M€ de crédits de l'AEFE et sur l'intégralité de la réserve de précaution (27 M€ en AE et 32 M€ en CP).

- au titre de l'action 5 « Agence pour l'enseignement français à l'étranger » du programme 185 : **398,7 M€ (+0,5 %), dont 14,7 M€ de crédits dédiés à la sécurité** ;

- au titre de l'action 2 « Accès des élèves Français au réseau AEFÉ » du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » : 110 M€.

2. Des ressources propres nécessairement en augmentation

a) Une hausse des contributions des établissements

Les deux sources traditionnelles de ressources propres des services centraux de l'AEFE sont, d'une part, la participation financière complémentaire sur les frais de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés et, d'autre part, la participation de ces établissements à la rémunération des personnels résidents.

Conformément à son contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018, l'Agence est amenée à développer durablement ses ressources propres, cofinancements et partenariats.

La **participation à la rémunération des personnels résidents** (190 M€ en 2017) constitue la ressource propre principale de l'Agence (76%). Sa progression est de 4% au Budget initial 2017 par rapport au compte financier 2016, soit une augmentation de plus de 7 M€.

Le **taux de la participation financière complémentaire est demeuré stable (6%) de 2009 à 2017**. La croissance mécanique de l'assiette (nombre d'élèves en augmentation, ajustement des tarifs) devrait générer 5,4 M€ supplémentaires en 2017 (+10,5 %).

Évolution des ressources propres de l'AEFE

	2015	2016	Initial 2017	Progression 2017/2016
Participation à la rémunération des résidents	177 600 284	182 853 360	190 091 350	7 237 990
Participation financière complémentaire	49 481 083	51 861 520	57 292 995	5 431 475
Total ressources propres	227 081 367	234 714 880	247 384 345	12 669 465 (+5,4 %)

Source : Réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

Toutefois, l'AEFE adoptera prochainement un budget rectificatif pour 2017, tenant compte de l'annulation de crédits précédemment évoquée. **Des mesures de trésorerie devront être prises** (avances de recettes des établissements).

L'AEFE a, par ailleurs, annoncé **une augmentation du taux de la participation financière complémentaire au 1^{er} janvier 2018**. Cette augmentation est importante, puisque **ce taux passerait de 6 % à 9 %**, soit une augmentation de 50 %. Le taux de la participation financière complémentaire devrait être **ramené, en 2019, à 7,5 %**.

b) Des frais de scolarité toujours compétitifs mais croissants

Les frais de scolarité payés par les familles dans le réseau des établissements français, s'ils demeurent compétitifs par rapport à ceux des établissements étrangers concurrents, connaissent néanmoins une augmentation significative.

Entre 2012 et 2016, la moyenne mondiale des frais de scolarité est passée de 4 130 € à 5 343 € dans les postes dits du « rythme sud » et de 4 269€ à 5 337€ dans les postes dits du « rythme nord ». En 2016, **les parents participent, à hauteur d'environ 64%**, au financement des EGD et des établissements conventionnés.

Les droits de scolarité des établissements en gestion directe (EGD) du « rythme nord » sont inférieurs de 14% à ceux des établissements conventionnés et de 27% à ceux des autres établissements partenaires. La progression des tarifs dans les EGD est contrôlée et ne peut excéder, sauf situation particulière, le taux d'inflation constaté dans le pays.

Conformément aux principes de la réforme du système de bourses, le nombre de familles boursières à 100% a baissé, de même que la quotité moyenne attribuée aux familles. La part des frais de scolarité restant à la charge des familles à l'issue de la dernière campagne de bourses s'élève en moyenne à 1 120 € par an et par enfant alors qu'elle était de 640 € par an et par enfant il y a 5 ans. En revanche, la réforme a eu peu d'effet sur le nombre global de boursiers (environ 26 000 élèves).

Outre l'évolution des crédits de l'AEFE, **les frais de scolarité sont susceptibles de subir les conséquences des suppressions de postes** d'expatriés et de résidents, remplacé par du personnel de droit local. La stabilité de la dotation à l'AEFE ne tient par ailleurs pas compte de la **croissance du réseau**, qui, si elle implique des recettes supplémentaires, signifie aussi **des besoins supplémentaires**.

Pour ces raisons, vos rapporteurs pour avis soulignent le **risque d'une remise en cause, à terme, du modèle de l'enseignement français à l'étranger, fleuron de notre diplomatie d'influence** dont la préservation doit constituer une priorité. Ils souhaitent que **des solutions de lissage dans le temps des conséquences de l'annulation de crédits** subie par l'AEFE en

2017 soient trouvées, et appellent à **sanctuariser les crédits de l'enseignement français à l'étranger, qui ne devraient pas constituer un outil de régulation budgétaire.**

II. L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE

Financée principalement par des crédits figurant aux actions n° 1 (Appui au réseau) et n° 2 (Coopération culturelle et promotion du français) du programme (hors personnel), la politique culturelle extérieure s'appuie sur deux réseaux, l'un public, l'autre associatif, celui des Alliances françaises.

A. UN RÉSEAU DIVERSIFIÉ

Le réseau de coopération et d'action culturelle

Ce réseau se compose en 2017 de :

- 154 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) ;
- 124 établissements à autonomie financière (EAF) dont 98 EAF pluridisciplinaires (dotés de 137 antennes), la majorité sous la marque « Institut français » ;
- 813 Alliances françaises locales (structures de droit local, de type associatif), dont 383 Alliances françaises conventionnées avec le ministère des Affaires étrangères.

a) Un réseau culturel qui poursuit sa réorganisation

Engagée en 2009, la rationalisation du réseau public d'action culturelle a consisté à **fusionner les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) avec les centres culturels** (« Instituts français »), qui sont des établissements à autonomie financière (EAF), dans les postes diplomatiques où ceux-ci existaient. Les établissements résultant de la fusion ont gardé le statut d'EAF (autonomie financière sans personnalité juridique) et sont dotés **d'une identité commune sous la marque « Institut français »**, qui fait ainsi pendant à la marque « Alliance française ».

Cette réforme permet **la définition d'une stratégie globale par pays** et l'optimisation des moyens. Elle assure une visibilité accrue de l'action culturelle auprès du grand public, grâce à la marque « institut français ». L'un des avantages de la fusion tient, par ailleurs, à la capacité des EAF à **mobiliser des financements extrabudgétaires** : recettes tirées de leurs propres activités, cofinancements dans le cadre de partenariats publics ou privés. Les **missions des EAF** ont, en outre, été **élargies** sur le fondement

d'une stratégie d'influence et de soutien à la mise en œuvre d'une diplomatie globale.

b) Les Alliances françaises, un maillage territorial inégalé

Le réseau des Alliances françaises se compose :

- d'une Fondation d'utilité publique, la **Fondation « Alliance française »** (FAF), créée en 2008 (décret du 23 juillet 2007) en remplacement de l'association Alliance française fondée en 1883. Chargée de la coordination, de l'animation et du conseil au réseau, elle est propriétaire de la marque « Alliance française » et, à ce titre, seule habilitée à autoriser la création et la labellisation des Alliances françaises locales avec lesquelles elle ne possède pas de liens juridiques. Une convention de partenariat tripartite a été signée le 12 juin 2012 entre la FAF, le ministère et l'Institut français, afin de renforcer les synergies entre les deux composantes majeures de l'action culturelle.

Dans certains pays, des **délégations générales** (au nombre de 44) **représentent la Fondation** et assurent une coordination des activités pédagogiques et documentaires, apportant ainsi soutien et conseil aux Alliances locales.

- de **813 Alliances françaises locales**, présentes dans 132 pays, qui sont des associations de droit local, indépendantes de la Fondation. 383 Alliances françaises locales ont passé une convention avec le ministère des Affaires étrangères. Elles sont parfois, comme dans certains pays d'Amérique latine, le principal opérateur culturel des postes. Par souci de rationalisation, le choix a parfois été fait de transférer à une Alliance française les activités d'un institut culturel, par exemple à Venise, où l'Institut français de Venise a fermé ses portes au 1er septembre 2013 tandis que l'Alliance française locale a repris une partie de ses prérogatives. Certains « postes de présence diplomatique », passant à format dit « très allégé », ont délégué leurs actions culturelles et linguistiques à l'Alliance française.

Chiffres clés des Alliances françaises

En 2016, le réseau des Alliances françaises compte :

- 482 000 apprenants dans les Alliances Françaises (cours de français et autres cours que le français) ;
- 375 000 apprenants de Français langue étrangère ;
- 14 300 collaborateurs ;
- 203 M€ de chiffre d'affaires.

L'année 2016 est difficile pour le réseau : érosion du nombre d'apprenants de français (-4,5 %), l'Amérique latine étant particulièrement touchée, du chiffre d'affaires (-7 %) et du volume d'heures vendues (-8 %). Ces données sont à mettre au compte d'un meilleur renseignement des données par les Alliances en 2016. Malgré ce contexte difficile, en 2016 :

- Le nombre de candidats aux certifications augmente de 5 %.
- Le volume d'heures de français vendues reste stable (28 millions).

Source : *Fondation Alliance française (rapport d'activités 2016)*.

c) Un opérateur public, l'Institut français

Depuis le 1er janvier 2011, l'Institut français est l'opérateur de l'action culturelle extérieure de la France.

Placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères ainsi que du ministère de la Culture, l'Institut français est chargé, dans le cadre de la politique et des orientations arrêtées par l'État, de porter une ambition renouvelée pour la diplomatie d'influence.

L'Institut français s'est ainsi vu confier des missions d'appui au réseau culturel français à l'étranger **dans sa double composante** (réseau public des instituts français et réseau associatif des Alliances françaises). Dans ce cadre, il prend en compte la demande et l'analyse des postes, et apporte un appui en termes financier et d'expertise.

Après l'échec de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel public à l'Institut français, prévue par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010, **l'opérateur s'est ainsi positionné à l'interface de l'offre culturelle nationale et de la demande de culture française à l'étranger**, permettant une meilleure intégration des dispositifs de soutien et de promotion de la culture française à la politique d'influence.

L'Institut français bénéficie depuis 2017 **d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens**¹, qui le conforte dans son rôle d'opérateur pivot, avec quatre objectifs (voir encadré).

Les objectifs de l'Institut français

- Développer l'influence et l'attractivité de la France par sa culture et sa langue ;
- Animer le dialogue et favoriser les échanges avec les cultures étrangères en France, en Europe et dans le monde ;

¹ « *Institut français, un contrat d'objectifs sans moyens suffisants* », rapport d'information de M. Jacques LEGENDRE et Mme Hélène CONWAY-MOURET, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 419 (2016-2017) - 15 février 2017.

- Renforcer la mission d'appui au réseau à l'étranger ;
- Consolider les capacités de pilotage de l'Institut français.

L'Institut français est notamment invité à adapter ses moyens et modes d'intervention par pays, en distinguant :

- des « *pays prioritaires à partenariats de long terme* », au nombre de 39, pour lesquels des conventions de partenariat triennales seront élaborées avec les postes ;
- des « *zones géographiques stratégiques* » ;
- le reste du réseau culturel à l'étranger.

Source : COM 2017-2019 de l'Institut français

Lors de son audition par votre commission le 24 octobre 2017, M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, a évoqué la possibilité d'un **rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française** :

« Nous sommes en train d'étudier la pertinence d'un rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française, afin de favoriser les synergies et de décupler notre action dans le domaine culturel. »

Ces deux entités sont actuellement liée entre elles et au MEAE par une convention tripartite en date du 12 juin 2012, qui précise le champ de leur coopération, afin de renforcer les synergies entre les deux composantes majeures de l'action culturelle extérieure. Les deux présidents de ces institutions siègent aux conseils d'administration respectifs de l'autre organisme et se concertent sur la cartographie du réseau.

Vos rapporteurs sont a priori favorables à ce rapprochement entre deux organismes dont les missions comportent de nombreuses similitudes. La **cohérence de l'utilisation des moyens publics** devrait donc en être accrue. Ils étudieront toutefois de près les **modalités de ce rapprochement**, qui ne devra **pas nuire à l'intégrité d'une approche combinant à la fois langue et culture**. En effet, ces deux dimensions se renforcent mutuellement, la culture attirant de nouveaux publics vers la langue française et réciproquement.

B. DES MOYENS QUI DIMINUENT MALGRÉ LA STABILISATION DES CRÉDITS DES OPÉRATEURS

Les crédits consacrés à l'action culturelle extérieure regroupent les sommes nécessaires au fonctionnement du réseau culturel à l'étranger, la subvention pour charge de service public allouée à l'Institut Français, les subventions aux Alliances françaises et les dotations pour opérations aux

établissements à autonomie financière (EAF), hors enseignement supérieur et recherche¹.

Ces crédits s'élèvent, au total, à **105,3 M€**, en baisse de **1,6 %**.

Les crédits de l'action culturelle extérieure hors enseignement supérieur et recherche (ESR)

En euros

	LFI 2017 AE=CP	PLF 2018 AE=CP	Évolution
Appui logistique	2 309 378	2 190 338	-5,2%
Dotations de fonctionnement aux EAF culturels	35 126 386	35 517 238	1,1%
Dotations pour opérations aux EAF (hors ESR)	11 656 547	11 055 694	-5,2%
Subvention pour charges de service public de l'Institut Français	28 691 961	28 791 961	0,3%
Subventions à la fondation Alliance française et aux Alliances françaises locales	8 822 192	7 822 192	-11,3%
Échanges d'expertise (hors ESR)	9 871 607	9 362 851	-5,2%
Autres crédits d'intervention (hors ESR)	10 538 693	10 538 703	0%
TOTAL	107 016 764	105 278 977	-1,6%

a) Les EAF : des moyens en diminution, un statut juridique incertain

Les **dotations de fonctionnement aux EAF culturels augmentent de 1,1 %**, dans la même proportion que les dotations de fonctionnement de l'ensemble des EAF².

En revanche, **les dotations pour opérations aux EAF** (hors enseignement supérieur et recherche), qui représentent 11,1 M€, **diminuent de 5,2 %**. Ces dotations se répartissent en trois composantes qui diminuent chacune dans les mêmes proportions :

- une composante consacrée aux actions de coopération culturelle (6,96 M€) ;
- une composante dédiée aux opérations de promotion du français (3,82 M€) ;
- et une composante en faveur de la promotion d'objectifs de développement durable (0,28 M€).

¹ Les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche (action n° 4) sont examinés dans la deuxième partie du présent rapport.

² Y compris Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE), examinés ci-après en deuxième partie du présent rapport.

La quatrième composante de ces dotations pour opérations, consacrée à l'enseignement supérieur et à la recherche, diminue également de 5,2 % (voir ci-après).

Les moyens d'intervention du réseau culturel subissent donc un rabot de 5,2 %.

Par ailleurs, **le taux d'autofinancement des EAF est stable à 67 %**. La capacité de développement et de diversification des ressources des EAF repose sur la mise en place de cours, de sessions d'examen, sur la location d'espaces ou encore sur la mobilisation du mécénat. Après une performance exceptionnelle en 2016 (69 %), liée à des facteurs conjoncturels, le ministère vise **le maintien du taux d'autofinancement des EAF à 67 %**, correspondant au niveau moyen constaté depuis 2013.

Les recettes issues des **cours, examens et procédures** pour études en France représentent une part prépondérante des ressources propres des établissements (en moyenne 70 % depuis 2012). Le dynamisme de ces recettes contraste avec la diminution des recettes issues d'opérations de **partenariats, sponsoring et mécénat**, qui représentent 10 % à 15 % des ressources propres.

Le développement **d'autres activités** est enfin susceptible de faire croître les ressources propres des EAF (voir encadré).

Activités permettant de développer les ressources propres des EAF

Nombre d'EAF ont, depuis plusieurs années, saisi l'opportunité d'augmenter leurs recettes propres en développant des activités annexes à leurs missions principales. Il peut s'agir de la location d'espaces à des partenaires (entreprises privées, Campus France, instituts culturels étrangers, etc.), pour lesquels les partenaires versent un loyer et participent aux charges communes (ménage, gardiennage, eau, électricité). Ces activités peuvent également être commerciales, comme un café, une cafétéria, une librairie, un cinéma etc. Ces activités sont généralement confiées à la gestion d'un tiers, qui participe aux charges communes, et verse un loyer comprenant une part fixe et une part variable (un pourcentage du chiffre d'affaires). Les EAF au Cambodge et au Nigeria hébergent par exemple une librairie, l'Institut français de Prague une librairie et un café-restaurant, l'EAF en Grèce une cafétéria, l'Institut français de Hongrie une boutique de produits français, une librairie et un café... Ces recettes représentent en moyenne 10% des ressources propres d'un EAF.

Plusieurs freins au développement de ces activités peuvent cependant être soulignés. La disponibilité d'espaces mobilisables, ou l'absence de partenaires-tiers sur le marché local peut empêcher un EAF de développer ce type de recettes annexes. En outre, la législation locale peut s'opposer à l'installation dans un institut culturel étranger d'une activité commerciale, au titre que ces activités ne rentreraient pas dans les missions stricto sensu d'un institut culturel étranger. Enfin, les autorités locales peuvent également restreindre le type d'activités annexes possibles dans un EAF, comme par exemple interdire la vente d'ouvrages autres que les manuels utilisés par les cours de français de l'Institut.

Source : Réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

En 2017, le montant des ressources propres des EAF est évalué à 142 M€, après un montant réalisé en 2016 de 128 M€ (+11 %).

Par ailleurs, la pérennité du **statut d'autonomie des établissements** du réseau demeure une source de préoccupation, comme l'avaient relevé nos collègues Jacques Legendre et Gaëtan Gorce dans un précédent rapport pour avis sur le programme 185¹ :

« Ce statut est indispensable à leur bon fonctionnement et à la permanence de leur action, puisqu'il permet de recourir à des **financements extrabudgétaires**. Or la Cour des comptes a relevé que **le statut juridique des EAF n'était pas compatible avec la loi organique relative aux lois de finances**² (LOLF).

Le **statut des EAF** est régi par le décret n° 76-832 du 24 août 1976 qui leur permet de disposer de l'autonomie financière sans avoir de personnalité juridique. Ce régime **n'est pas conforme aux principes d'unité et d'universalité budgétaires** posés par l'article 6 de la LOLF, dont découlent l'obligation d'enregistrement intégral des recettes et dépenses dans le budget général,

¹Avis n° 166 (2015-2016) de MM. Jacques LEGENDRE et Gaëtan GORCE, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 19 novembre 2015.

²Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances

l'interdiction de compensation entre dépenses et recettes et l'interdiction d'affectation des recettes à une dépense.

*La Cour des comptes observe que cette irrégularité « fait courir un risque juridique à l'ensemble du dispositif du réseau public et accentue sa fragilité compte tenu de l'appui croissant sur la collecte de recettes commerciales »¹. Le MAEDI a exploré de nombreuses pistes juridiques, afin de remédier à ces irrégularités. Toutes ces pistes se sont révélées comporter plus d'inconvénients que d'avantages. **La régularisation du statut des EAF nécessitera donc probablement une modification de la LOLF.***

Cette consolidation du statut juridique des établissements de notre réseau culturel est indispensable, afin de conforter leur action, déjà fragilisée par un contexte budgétaire défavorable. »

b) L'Institut français : une dotation stabilisée

En PLF 2018, les crédits alloués à l'Institut Français au titre de la subvention pour charges de service public portée par le programme 185, s'élèvent à 28,8 M€ (+0,35 %).

Cette augmentation est bienvenue, après une baisse continue des moyens de l'Institut français, depuis sa création par la loi n° 2010-973 du 27 juillet 2010.

Entre 2011 et 2017, les crédits totaux de l'Institut français ont en effet diminué de 25 %, et ses crédits d'intervention de 34 %.

Crédits de l'Institut français (P185)

	2016	2017	2018
Dotation en LFI (en M€)*	29 581 961	28 691 961	28 791 961
variation	-1,3%	-3%	+ 0,35%

**Montants bruts sans déduction de la réserve légale de précaution*

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Le plafond d'emploi de l'Institut français est fixé 141 ETPT², soit + 1 par rapport à la loi de finances 2017

L'Institut français bénéficie également d'une subvention au titre du **programme 224** « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

¹ « Le réseau culturel de la France à l'étranger », Communication au président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Cour des comptes (septembre 2013).

² Équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT). Le décompte en ETPT prend en compte la quotité de travail et la durée d'activité dans l'année (moyenne annualisée), tandis que le décompte en ETP (équivalent temps plein), à une date donnée, ne prend en compte que la quotité de travail (dans le cas du travail à temps partiel : 50 %, 80 %...).

de la Mission « Culture ». Cette subvention s'élève, en PLF 2018, à **1,36 M€ (stable)**.

Depuis juillet 2016¹, l'Institut français est sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la culture.

En 2017, les produits totaux de l'Institut français s'élèvent à 33,7 M€ dont **4,2 M€ de ressources propres, provenant principalement de mécènes (3,2 M€)**, de collectivités territoriales ainsi que de la Commission européenne.

L'Institut français bénéficie depuis 2017 d'un **nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM)**, sur lequel votre commission a émis un avis². Dans leur rapport d'information, nos collègues Jacques Legendre et Hélène Conway-Mouret ont regretté **l'absence de visibilité de l'Institut français sur les moyens** qui lui seront alloués par l'État sur la période du COM. Ils ont préconisé, en outre, **une participation accrue des crédits de la Culture**, voire de l'Enseignement, au budget de l'Institut français.

Si **l'augmentation de la subvention du programme 185 à l'Institut français** est une bonne nouvelle, force est de constater que **cette participation accrue des budgets de la Culture, voire de l'Enseignement, n'est pas au rendez-vous**.

c) Les Alliances françaises : un réseau principalement autofinancé

En PLF 2018, les subventions à la **Fondation Alliance française** (0,44 M€) et aux **délégations générales Alliance françaises** (0,9 M€) sont **stables** par rapport à la LFI 2017.

Les subventions aux **Alliances françaises locales** s'élèvent à 6,4 M€ (-13,4 %). Leur diminution résulte de la baisse des crédits dédiés à la sécurité, qui passent de 1,84 M€ en 2017 à 1 M€ en 2018. Ce montant a été fixé en tenant compte d'évaluations réalisées, en collaboration avec les services chargés de la sécurité du MEAE, sur les besoins du réseau.

Au total, **7,8 M€ sont consacrés aux Alliances françaises en PLF 2018 (-11,3 %)**.

¹ LOI n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine

² Rapport d'information de M. Jacques LEGENDRE et Mme Hélène CONWAY-MOURET, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 419 (2016-2017) - 15 février 2017.

Évolution des subventions aux Alliances françaises*Millions d'euros*

	2016	2017	PLF2018
Fondation (subvention de fonctionnement + formation)	0,4	0,44	0,44
Subvention exceptionnelle*	0,12		
Crédits DGAF***	0,9	0,9	0,9
Subventions versées aux AF locales par les postes	5,7	7,45**	6,45
TOTAL	7,12	8,8	7,8

* En 2016, une subvention exceptionnelle a été versée à la Fondation en appui à son Plan Alliance 2020 (plan quinquennal modernisation de la Fondation et du réseau des AF).

** En 2017, une subvention exceptionnelle de 1 840 000 € (2 M€ en LFI) a été notifiée pour la sécurisation du réseau des Alliances françaises (versée aux Alliances locales).

*** DGAF : Délégations générales Alliance française (au nombre de 55 dans le monde en 2017).

Source : Réponses au questionnaire de vos rapporteurs

Au cours des trois dernières années, les effectifs d'agents mis à disposition par le MEAE au sein du réseau des Alliances françaises sont stables à 281 équivalents temps plein (ETP) par an (directeurs expatriés et volontaires internationaux administratifs).

L'appui financier et humain du MEAE à la Fondation et au réseau des Alliances françaises s'est élevé à 31 M€ depuis 2015.

Par ailleurs, la Fondation Alliance française estime le **taux d'autofinancement moyen des Alliances françaises à 96 % en 2016** (hors personnel expatrié). Ce taux a été amélioré par une démarche de professionnalisation (marketing, communication) à laquelle le ministère conditionne une partie de son soutien.

d) Un schéma d'emplois ministériels en diminution

Si l'architecture budgétaire des programmes 185 et 209 (« Solidarité à l'égard des pays en développement ») a été modifiée avec l'intégration de l'ensemble des crédits consacrés à la diplomatie culturelle et d'influence au sein du programme 185, les équivalents temps plein (ETP) sous plafond d'emploi ministériel restent regroupés au sein de chaque programme sous un plafond d'emplois spécifique.

Répartition des emplois à l'étranger affectés à la politique culturelle et extérieure par type d'établissement

	Programme	AF ¹	SCAC ²	EAF ³	ETI ⁴	Total
2016	pg 185	65	170	353	46	634
	pg 209	216	355	499	121	1191
	total	281	525	852	167	1825
2017	pg 185	67	163	338	12	580
	pg 209	215	340	481	49	1085
	Total	282	503	819	61	1665

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

Dans le cadre du triennum 2015-2017, les programmes 185 et 209 ont vu leur stock d'ETP se réduire de la façon suivante :

Schéma d'emploi 2015-2017

2015-2017	2015 (P185)	2016 (P185/209)	2017 (P185/209)
G1 Titulaires/CDI	-0	-4	-5
G2 Titulaires/CDI	-0	-5	-4
G3 Contractuels	-29	-35	-25
G4 - Militaires	0	0	-
G5 - ADL	0	0	-
Total	-29	-44	-34

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

Pour l'année 2018, le schéma d'emplois impose la suppression de 33 ETP sur les programmes 185 (-7) et 209 (-24).

Schéma d'emploi 2018 (P185/209)

2018	P185/209
G1 - Titulaires/CDI	-4
G2 - Titulaires/CDI	-2
G3 - Contractuels	-27
G4 - Militaires	0
G5 - ADL	0
Total	-33

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

¹ Alliances françaises.

² Services de coopération et d'action culturelle.

³ Établissements à autonomie financière.

⁴ Experts techniques internationaux (progressivement transférés vers les opérateurs).

L'article 76 de la loi de finances pour 2009¹ a prévu la mise en œuvre de plafonds des autorisations d'emplois des agents de droit local (ADL) pour les EAF. Ce plafond couvre l'ensemble des emplois pérennes rémunérés par les EAF, à l'exception des emplois correspondant à un contrat de travail limité dans le temps. Ce plafond s'élevait à 3600 équivalents temps plein (ETP) en 2013 (plafond global net pour l'ensemble des établissements), réduit à 3 489 ETP en 2015. Pour 2016, le plafond d'emplois a été fixé à 3 449 ETP, reconduits en 2017.

Ces réductions d'ETP traduisent l'impact sur le réseau des EAF et de leurs antennes (hors capitales) des reconfigurations envisagées sur les réseaux diplomatique et consulaire, notamment la mise en place de 25 postes à format réduit dits « postes à présence diplomatique ». Par ailleurs, le réseau culturel se redéploie vers les pays émergents, notamment en Asie et en Amérique du sud.

Le réseau culturel poursuit donc **sa rationalisation, pour ne pas dire son repli**, dans un contexte budgétaire très contraint, alors que **de nombreux pays, notamment émergents, déploient une diplomatie d'influence dynamique, au service de leur économie et de la diffusion de leurs valeurs dans le monde.**

¹ LOI n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009

DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DE PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL ET DE L'ATTRACTIVITÉ

Les actions de promotion du développement international et de l'attractivité comprennent :

- d'une part, le soutien aux exportations, à l'investissement sur le territoire français et l'appui au secteur du tourisme ;
- d'autre part, la promotion de l'attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche français.

I. LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

En 2012, M. Laurent Fabius, alors ministre des Affaires étrangères a annoncé vouloir faire de la diplomatie économique une priorité forte de son action. En conséquence, à la suite de **l'élargissement des compétences du ministère des Affaires étrangères au commerce extérieur et à la promotion du tourisme**, intervenue en avril 2014, le périmètre du programme 185 a évolué. Le projet annuel de performance de la mission « Action extérieure de l'État » assigne notamment à ce programme l'objectif, très large, de « *concourir au renforcement du développement international de la France* ».

En dehors des seules activités de promotion du tourisme, portées par la subvention à l'agence de développement touristique « Atout France », **cet objectif n'est toutefois pas mis en regard de crédits budgétaires spécifiques**, puisqu'il est **partagé par l'ensemble du réseau diplomatique** dont les crédits relèvent principalement du programme 105 (« Action de la France en Europe et dans le monde »).

A. LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE : UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE, DES MOYENS DISPERSÉS

1. Des moyens à mettre en synergie

L'internationalisation des entreprises françaises et le développement des investissements étrangers en France relèvent à la fois de la politique de compétitivité, menée principalement par le ministère de l'économie et des finances, et de la diplomatie économique. Ces politiques ne sauraient toutefois être efficaces, notamment en direction des petites et moyennes entreprises (PME), sans une **forte implication des territoires**.

a) *Une compétence partagée avec Bercy*

Une convention du 15 juillet 2014 précise l'organisation, les méthodes et les procédures destinées à assurer une bonne collaboration entre le ministère chargé des Affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances, afin d'assurer la cohérence de l'action de l'État dans le domaine du commerce extérieur.

À la suite des élections présidentielle et législatives de 2017, la **répartition des compétences qui prévalait depuis 2014 dans les domaines du commerce extérieur et du tourisme**, entre le ministère chargé des Affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances, **a été maintenue**.

Ainsi, aux termes du décret du 24 mai 2017¹ :

« Outre ses attributions en matière d'affaires européennes et d'affaires étrangères, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères est compétent pour définir et mettre en œuvre la politique du développement international de la France, notamment au titre du commerce extérieur et du tourisme.

« En liaison avec le ministre de l'économie et les autres ministres intéressés, il prépare et conduit les négociations commerciales internationales, qu'elles soient multilatérales, européennes ou bilatérales. Il coordonne l'action des services qui concourent à promouvoir les intérêts économiques de la France à l'étranger.

« Pour l'exercice de ses attributions au titre du commerce extérieur, il est associé à la politique de financement des exportations », dont la compétence relève toutefois exclusivement du ministre de l'économie et des finances, à qui il revient également de définir des « mesures propres à promouvoir la croissance et la compétitivité de l'économie française et à encourager et orienter l'investissement. »².

Enfin, le décret précité relatif aux attributions du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères précise que pour l'exercice de ses attributions en matière de commerce extérieur, le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères dispose de la direction générale du Trésor ; pour l'exercice de ses attributions en matière de tourisme, il dispose de la direction générale des entreprises.

Les missions de diplomatie économique du MEAE sont, par ailleurs, définies et coordonnées, au niveau central, par la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international.

Ces missions s'appuient :

¹ Décret n° 2017-1074 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.

² Décret n° 2017-1078 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'économie et des finances

- d'une part sur le réseau des ambassades, y compris le réseau culturel, qui intègrent cette dimension à l'ensemble de leur action
- d'autre part, sur deux opérateurs : Business France et Atout France.

Les postes diplomatiques consacrent aujourd'hui, en moyenne, plus du tiers de leur temps aux enjeux économiques. En 2016, on estime que **les ambassadeurs ont consacré 40 % de leur temps à la gestion des enjeux économiques**, avec des disparités importantes en fonction des postes.

Le groupement d'intérêt économique (GIE) **Atout France**, agence de développement touristique de la France, est placé sous la double tutelle du MEAE et du ministère de l'économie et des finances ; ses crédits sont identifiés au sein du programme 185.

Créée le 1er janvier 2015 de la fusion d'Ubifrance, agence française pour le développement international des entreprises, et de l'AFII (Agence française pour les investissements internationaux), l'agence **Business France** est chargée :

- de favoriser le développement international des entreprises implantées en France ;
- de promouvoir l'attractivité du territoire national et les investissements étrangers ;
- de mettre en œuvre une stratégie de communication et d'influence visant à développer l'image économique de la France à l'international.

Opérateur placé sous une triple tutelle (MEAE, ministère de l'économie et des finances, ministère de la cohésion des territoires), Business France dispose de crédits relevant d'une part, du programme 134 (« Développement des entreprises et régulations ») de la mission « Économie » et, d'autre part, du programme 112 (« Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ») de la mission « Cohésion des territoires ». **Pour 2018, vos rapporteurs notent que ces deux subventions publiques s'élèvent au total à 101,03 M€, en baisse de 2,7 %.**

Vos rapporteurs approuvent le renouvellement de la priorité accordée à la diplomatie économique. En effet, comme l'a indiqué M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, devant votre commission le 24 octobre 2017 :

« En ce qui concerne la diplomatie économique, nous devons en faire davantage. Le Premier ministre nous a fixé l'objectif de 200 000 entreprises exportatrices en 2022 contre 120 000 aujourd'hui, et de 2 000 nouveaux projets d'investissements en France d'ici à 2020 ».

Vos rapporteurs suivront avec attention les efforts qui seront réalisés pour atteindre ces objectifs.

b) Une nécessaire implication des territoires

La nomination d'« **ambassadeurs pour les régions** », mis à la disposition des présidents de région le souhaitant, pour favoriser un rapprochement entre les entreprises, en particulier les PME, et le réseau diplomatique, a paru une initiative intéressante. En 2016, dans la foulée du renouvellement des conseils régionaux et de l'évolution de la carte des régions, le dispositif a été modifié et adapté.

En application d'une convention signée entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur, en date du 25 août 2015, **des conseillers diplomatiques ont été mis en place auprès des préfets de région.**

D'après les informations fournies par le ministère, « *deux ans après la signature de la convention proprement dite, l'action des conseillers diplomatiques en région se révèle particulièrement hétérogène et dit, en cela, le besoin de développer une véritable culture des relations internationales au sein des services déconcentrés de l'État, mais aussi des collectivités territoriales dont la loi NOTRe¹ a considérablement renforcé la compétence, via la mise en œuvre d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* »².

L'intégration de la dimension internationale à l'action régionale doit encore être consolidée, par une association systématique des régions aux initiatives en faveur du développement économique international.

Cette **dimension** est, en particulier, **essentielle** à toute politique **d'internationalisation des PME**. Elle doit devenir **l'un des piliers de notre dispositif de diplomatie économique**.

2. L'économie : une priorité de la diplomatie

La diplomatie économique comprend deux volets que sont, d'une part, le soutien au commerce extérieur, et d'autre part, la promotion de l'attractivité du territoire français.

a) Le soutien au commerce extérieur

L'évolution du commerce extérieur français résulte de facteurs macroéconomiques structurels et conjoncturels sur lesquels le MEAE ne dispose que de leviers limités.

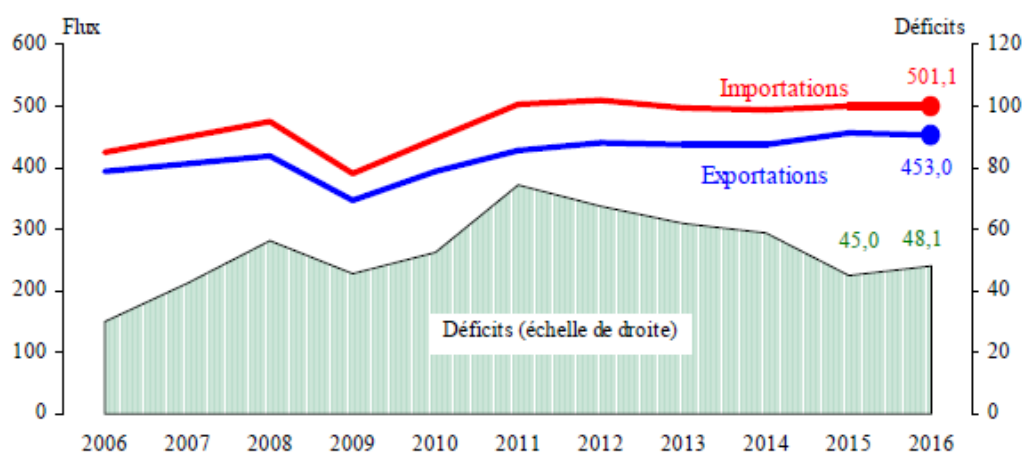
Néanmoins, l'ampleur du déficit des échanges commerciaux, qui s'élevait à **48,1 milliards d'euros en 2016**, a incité à faire le pari d'une politique volontariste de soutien des entreprises françaises à l'internationalisation.

¹ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

Cette politique vise notamment les PME, jugées insuffisamment tournées vers le développement de leurs activités internationales.

Les échanges commerciaux de la France (Milliards d'euros)



Source : Douanes – Données estimées FAB/FAB

Afin de concrétiser cette priorité à la diplomatie économique, une nouvelle **direction des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme** a été créée au sein du ministère des Affaires étrangères, à compter du 1^{er} mars 2013. **Sept représentants spéciaux** sont, en outre, chargés de promouvoir les relations économiques avec des pays clés : Algérie, Chine, Émirats arabes unis, Japon, Inde, Mexique, Russie.

Les plans d'action des ambassades de trente pays cibles doivent désormais comprendre un **volet économique renforcé**, précisant leurs objectifs dans ce domaine. Des **conseils économiques**, réunissant services de l'État et entreprises ont été mis en place, en particulier dans les pays où les exportations annuelles sont supérieures à 50 M€. Une douzaine de volontaires internationaux en administration ont été placés dans des postes de disposant ni d'un service économique, ni d'une représentation locale de Business France, afin d'être les interlocuteurs des chambres de commerce.

L'effort particulier engagé à l'intention des PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI) s'est traduit par un **plan d'action pour l'internationalisation des PME**, rendu public le 11 mars 2015. À cette occasion, le premier « Forum des PME à l'international » a été organisé avec la participation de plus de 400 PME et ETI. Le soutien à ces entreprises passe par une meilleure coordination des acteurs de l'export, permettant de définir un « parcours à l'export ». Des conventions ont été signées en ce sens entre les acteurs concernés (voir encadré ci-après). Un **Conseil stratégique de**

L'export réunit périodiquement les principaux acteurs publics et privés du soutien à l'internationalisation des entreprises.

La coordination des acteurs de l'export

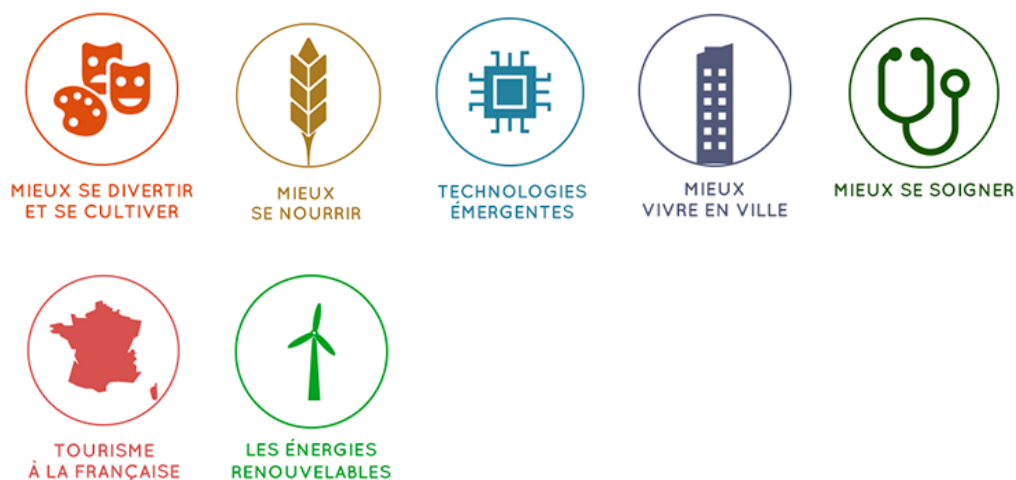
Pour accroître la lisibilité du dispositif public de soutien aux exportations, une convention entre Business France, CCI International et CCI France International a été signée le 11 mars 2015. Elle précise les rôles de chaque organisme dans l'accompagnement des PME et prévoit l'accompagnement conjoint de 3 000 PME supplémentaires d'ici 2017. La convention est déclinée localement par des accords spécifiques signés sous le patronage des ambassadeurs en tenant compte du contexte local. Une autre convention a été signée entre le comité national des conseillers du commerce extérieur (CNCCEF), Business France et l'État qui renforce le rôle des 3 500 CCEF et leur articulation avec Business France. Elle a conduit à la désignation de 150 référents PME en France et à l'étranger, disponibles pour des actions de parrainage. Des référents en région et à l'international ont été identifiés pour les familles prioritaires à l'export.

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

En 2016, les postes ont mené **6 853 actions en faveur de la promotion des exportations** auprès des décideurs publics, un chiffre en hausse de **16 %**.

Cette action porte, en particulier, sur sept familles dites prioritaires à l'export, animées par des « fédérateurs » issus du monde de l'entreprise ou de la haute fonction publique, dont le rôle est d'encourager la structuration de ces filières pour accroître leur efficacité à l'exportation.

Les familles prioritaires à l'export



Source : MEAE

En 2016, le nombre de contrats signés de plus de 10 M€ dans lesquels l'implication du poste a été décisive est toutefois en nette baisse,

de près de 25 %. L'action diplomatique a concouru à la conclusion de 124 contrats supérieurs à 10 M€ et de 21 contrats de plus de 300 M€ (contre 35 en 2015).

Les **rencontres entre entrepreneurs et ambassadeurs**, mises en place lors de la semaine des ambassadeurs en 2015, sont désormais reconduites annuellement. Dans ce cadre, le 28 août 2017, 420 entrepreneurs ont rencontré les ambassadeurs des pays qu'ils ciblent pour leur présenter leurs projets et évaluer leurs opportunités, lors d'entretiens d'une durée de 15 minutes.

Vos rapporteurs encouragent vivement ce type de démarche, à l'intention des PME, dans le prolongement du rapport récent de leur collègue Jean-Paul Emorine, qui soulignait, en outre, *« la nécessité de mener une réflexion au plus près des réalités de nos PME, c'est-à-dire dans les territoires, sources d'emplois et de richesses. Les initiatives qui visent à la mutualisation des efforts et au partage d'expérience sur le terrain - qu'il s'agisse des regroupements d'entreprises ou du portage des PME par les grands groupes - paraissent être la voie la plus prometteuse, que les pouvoirs publics doivent résolument encourager. »*¹

Un rapport doit être prochainement rendu au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères sur la politique d'encouragement aux exportations et les évolutions possibles de l'agence Business France. A ce sujet, M. Jean-Yves Le Drian a en effet déclaré à votre commission, le 24 octobre dernier :

« Il faut aussi développer la culture de l'exportation. J'ai demandé au président de Business France, M. Lecourtier, de me faire des propositions. Il rendra son rapport à la mi-novembre. Une simplification s'impose. J'ai réuni les présidents de régions pour leur demander d'être les référents sur ce sujet afin de créer un guichet unique. Ils sont tous d'accord, même si les modalités varieront selon les régions. À l'étranger, c'est l'ambassadeur qui doit être le référent et qui doit désigner l'acteur le plus à même d'accompagner les entreprises. C'est ainsi que nous aiderons les PME à remporter des marchés. »

Votre commission sera particulièrement attentive aux conclusions du rapport demandé à M. Christophe Lecourtier, directeur général de Business France, s'agissant notamment de **l'adaptation des moyens d'intervention publiques aux besoins des PME.** Une **évaluation des dispositifs existants** et des mesures prises au cours des années récentes dans ces domaines paraît nécessaire. Trois champs d'action sont prioritaires :

- l'amélioration de **la lisibilité et de l'accessibilité des dispositifs à l'exportation pour les PME** ;

- la rénovation **des outils financiers de soutien à l'export** ;

¹ Rapport d'information de M. Jean-Paul ÉMORINE, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 711 (2015-2016) - 22 juin 2016

- la mise en œuvre de **dynamiques territoriales**, facilitant la mutualisation des efforts et le partage d'expériences sur le terrain.

b) Le soutien à l'attractivité de la France

Le MEAE participe à différentes opérations de soutien à l'attractivité de la France, en lien avec d'autres ministères et avec l'opérateur Business France. Le **Conseil stratégique de l'attractivité**, créé en 2014, réunit, sous l'autorité du président de la République, des dirigeants de grands groupes étrangers. Il a vocation à proposer de nouvelles pistes de réformes favorables à l'attractivité du territoire français (mesures de simplification administrative, dispositifs pour attirer des publics ciblés...).

Une campagne de promotion internationale, « **Créative France** », a été lancée le 5 octobre 2015 dans cinq pays cibles (Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis, Inde et Chine). Disposant d'un budget de 8 millions d'euros, cette campagne a pour objectif de promouvoir le potentiel économique de la France, ses talents et réussites internationales en valorisant les initiatives et les savoir-faire français en matière de créativité et d'innovation dans tous les secteurs d'activité.

Le MEAE est également impliqué, avec Business France et Bpifrance, dans la promotion internationale du dispositif « **French Tech** », dont le but est de promouvoir l'écosystème de start-up françaises à l'international et d'attirer de nouveaux talents et entrepreneurs étrangers sur notre territoire.

En 2017, par exemple, dix-sept start-up de la « French Tech » ont bénéficié du **programme d'accélération** « Impact USA », conçu par Business France et Bpifrance, dont l'objectif est de « *réaliser en 10 semaines ce aurait pris sinon un an* ». En trois ans, de 2014 à 2016, 34 start-up françaises ont bénéficié de cette initiative, qui leur a permis de lever 77 millions de dollars et de créer 486 emplois, dont 389 en France¹.

En matière d'attractivité, **le nombre d'investisseurs rencontrés en 2016 au sein des postes diplomatiques s'élève à 3 900, en hausse de 26 %**. Le nombre de projet d'investissements détectés est également en forte hausse (+60 %).

En octobre 2016, la deuxième édition du « **mois de l'investissement en France** » a touché plus de 2 200 décideurs économiques et relais d'influence dans plus de 50 pays. Dans certains pays, cette séquence a été adossée au déplacement d'un ministre (Canada, Chine, États-Unis, Inde, Suède et Russie). L'accent a été mis sur **les atouts de la place financière de Paris dans le contexte post-Brexit**, les énergies renouvelables et la filière santé.

¹ Source : Business France.

3. Diplomatie culturelle et diplomatie économique, des outils complémentaires

Vos rapporteurs ont interrogé le ministère sur les **synergies entre diplomatie culturelle et diplomatie économique**. Sans se réduire à cette dimension, **le réseau culturel doit en effet être un outil au service de la diplomatie économique**.

La réponse suivante leur a été apportée :

« Les enjeux économiques de la culture sont aujourd'hui pleinement intégrés aux axes stratégiques de notre action, sans que soit remise en cause la nature particulière des biens, services et activités culturels comme vecteurs d'identité, de valeurs et de sens.

« Selon le ministère de la Culture, 597 000 personnes travaillaient dans le secteur culturel en France en 2015. Avec une valeur ajoutée de 43 Mds€, le secteur représente ainsi 2,2 % de l'économie française. Les exportations des Industries culturelles et créatives (ICC) françaises s'élèvent quant à elle à 32,1 milliards d'euros. C'est pourquoi ce ministère a fait de l'exportation des ICC françaises un axe prioritaire de sa politique d'influence. »¹

Plusieurs outils sont mis en œuvre au service de cette priorité :

- Les « **conseils d'influence** » et « **conseils d'orientation stratégique** » : ils réunissent autour de l'ambassadeur et des services de l'ambassade les opérateurs de l'action culturelle et de l'action économique, les Alliances françaises et organismes de recherche ;
- Les « **clubs ICC** » : lancés en 2016 en Chine et aux États-Unis, ils réunissent les services et acteurs impliqués, ainsi que les entreprises françaises présentes localement, afin de renforcer la complémentarité de leurs efforts et de réfléchir à des enjeux communs (respect de la propriété intellectuelle, compétitivité de l'offre française sur les marchés culturels internationaux...) ;
- La mise en œuvre de **programmes stratégiques dans le secteur de l'entrepreneuriat culturel** : à titre d'exemple, le « *French-american creative lab* » est un programme d'échange dédié aux startups du domaine des ICC, créé par les services culturels de l'ambassade de France aux États-Unis en association avec Business France ; le programme « *Digital Lab Africa* » favorise l'accompagnement d'entreprises africaines dans le domaine du multimédia et de l'innovation.

¹ Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

B. LA PROMOTION DU TOURISME : UNE URGENCE DONT LE FINANCEMENT DOIT ÊTRE CONSOLIDÉ

Le programme 185 porte la subvention à l'agence de développement touristique Atout France, devenue l'un des acteurs majeurs de la diplomatie économique.

1. Le tourisme : un secteur qui se redresse

Le secteur touristique représente près de **8% du PIB** et **2 millions d'emplois** directs et indirects.

Avec **83 millions de touristes internationaux en 2016**, la France demeure la première destination touristique mondiale, ce qu'elle est depuis les années 1980. Malgré un léger repli, puisque 84,5 millions de touristes internationaux avaient été accueillis en 2015, le tourisme s'est donc globalement maintenu en dépit des attentats de novembre 2015 puis de juillet 2016, dont les effets ont été réels mais contenus.

L'attractivité de la France repose en effet sur des **fondements solides**, avec une richesse de l'offre dans tous les domaines et une bonne distribution géographique des séjours touristiques. Le maintien du tourisme en régions a ainsi permis de compenser les baisses constatées, à certaines périodes, à Paris et sur la Côte d'Azur.

Le tourisme demeure toutefois **un secteur fragile, vulnérable** non seulement au risque d'attentats et au risque de catastrophe naturelle en particulier outre-mer (Irma), mais aussi aux images violentes et faits divers éventuellement véhiculés par les réseaux sociaux.

La **recette touristique est actuellement d'environ 40 milliards d'euros** annuels, ce qui ne place la France qu'à la troisième place après les États-Unis et l'Espagne. Les plus forts relais de croissance viennent des clientèles lointaines, notamment asiatiques, qui constituent un enjeu stratégique pour les territoires français. La croissance du nombre de touristes internationaux accueillis en France doit s'accompagner d'une prolongation de la durée moyenne de leur séjour, pour augmenter les recettes touristiques.

D'après les informations fournies à votre commission par M. Jean-Yves le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, lors de son audition du 24 octobre 2017 : *« Le nombre de visiteurs en 2017 marque une nette progression et devrait atteindre **88 millions**, ce qui marque un réel retour en force de la France, après la difficile année 2016. L'implication des plus hautes autorités a permis de mobiliser largement autour de la destination France et de contenir l'impact négatif des attentats terroristes sur notre sol. Ma volonté est de parvenir à l'accueil de **100 millions de visiteurs étrangers en 2020**, avec une dépense touristique étrangère de **50 milliards d'euros** ».*

Atteindre ce double objectif permettrait de **créer 300 000 emplois supplémentaires** sur l'ensemble du territoire en métropole et outre-mer.

2. Des financements à consolider

a) Les principales orientations de la politique touristique

Le secteur du tourisme a été marqué par plusieurs plans de relance, depuis la clôture des « Assises du tourisme » en juin 2014. Le Conseil de promotion du tourisme, alors mis en place, a formulé des propositions remises au ministre chargé des Affaires étrangères en juin 2015. Le 8 octobre 2015, la conférence annuelle du tourisme fut l'occasion de présenter les mesures mises en œuvre et les perspectives pour l'avenir. Une stratégie a alors été formulée autour de cinq axes principaux :

- le rehaussement de la qualité et de la diversité de **l'offre** ;
- l'amélioration de **l'accueil** des touristes (extension du dispositif « visa en 48h » à Singapour, la Turquie et l'Indonésie) ;
- Le développement du **numérique** ;
- le renforcement de la visibilité nationale et internationale des **formations** françaises dans le domaine du tourisme ;
- la mise en place d'un **fonds d'investissement**, France Développement Tourisme, qui comporte trois dispositifs : une foncière dédiée à l'hébergement touristique, Foncière Développement Tourisme, portée par la Caisse des Dépôts et Consignations et dotée d'un montant de 500 M€ ; une enveloppe d'intervention dédiée aux territoires, portée par la Caisse des Dépôts et Consignations, dotée d'un montant de 400 M€ ; un fonds de capital développement doté de 100 M€, le fonds France Investissement Tourisme, créé et porté par BPI France pour soutenir l'innovation.

En 2016, la situation préoccupante du tourisme a conduit à la convocation par le ministre chargé des Affaires étrangères de **deux comités d'urgence pour le tourisme** (13 juillet et 13 septembre 2016). À l'issue de la deuxième réunion, le ministre chargé des Affaires étrangères a annoncé un effort exceptionnel de l'État à hauteur de **10 millions d'euros** pour renforcer les actions de promotion d'Atout France. Ce fonds d'urgence pour la promotion du tourisme demeure en cours de déploiement en 2017.

Afin de donner une nouvelle impulsion, un **Conseil interministériel du tourisme a été réuni le 26 juillet 2017**. Il fut l'occasion de présenter la **feuille de route du gouvernement en matière touristique** (voir encadré).

Feuille de route du gouvernement pour le tourisme

Six chantiers prioritaires ont été identifiés par le Gouvernement :

- **La qualité de l'accueil et la sécurisation des sites ;**
- **La structuration de l'offre touristique ;**
- **Le soutien étatique en matière d'investissements ;**
- **La formation et l'emploi ;**
- **La numérisation et le partage d'information ;**
- **L'accès aux vacances pour le plus grand nombre.**

Par ailleurs, onze chantiers ont été lancés :

- **limiter à 48h le délai de délivrance des visas** dans 10 nouveaux pays d'ici juin 2018¹ ;
- **réduire le temps d'attente aux frontières** dans les aéroports, à 30 minutes pour les ressortissants européens et 45 minutes pour les autres à compter du 1^{er} janvier 2018 ;
- **établir un plan d'entretien des autoroutes** entre les aéroports franciliens et Paris ;
- **préparer un plan d'investissement** dans les stations mer et montagne ;
- **augmenter le nombre de contrats d'apprentissage** dans le secteur ;
- **signer un accord d'engagement de développement de l'emploi et des compétences** pour répondre aux besoins du secteur ;
- **mobiliser l'expertise publique au profit des territoires** pour accompagner les projets touristiques des collectivités territoriales ;
- **fluidifier les opérations de détaxe**, notamment dans les aéroports ;
- **lancer la plateforme « DATAtourisme »** à l'automne 2017 pour collecter, uniformiser et diffuser en open data les données d'information produites par les acteurs touristiques territoriaux ;
- **mettre en place une convention-cadre interministérielle** visant à soutenir et promouvoir la filière du tourisme culturel ;
- **organiser les deuxièmes Rencontres Nationales du Tourisme Outre-Mer** et mettre en place un Conseil du Tourisme dans les Outre-mer.

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

La mise en place de ces mesures fera l'objet d'un suivi du **Conseil interministériel du tourisme**, présidé par le Premier ministre, et par le

¹ Il s'agit de la Russie, la Thaïlande, les Philippines, le Cambodge, Le Laos, la Birmanie, l'Indonésie et l'Inde. À plus long terme, l'Arabie saoudite et le Vietnam pourraient également bénéficier du dispositif de délivrance de visas en 48 heures. Depuis 2014, ce dispositif est en place pour la Chine (24 heures depuis le 1^{er} janvier 2016), Singapour, l'Afrique du sud, le Qatar, le Koweït, Bahreïn, Oman et la Turquie.

Conseil de pilotage du tourisme, présidé par le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, qui seront réunis en alternance tous les trois mois. Une première réunion du conseil de pilotage a eu lieu le 10 octobre dernier, notamment sur la thématique des financements publics et privés alloués à la promotion du tourisme.

Une **mission sur le financement de la promotion du tourisme** a été créée à cette occasion, autour de M. Christian Mantei, directeur général d'Atout France. « *L'objectif est d'impulser une nouvelle dynamique entre Atout France et les opérateurs privés et de réfléchir à des mécanismes pérennes de financement* »¹. Un rapport sera remis très prochainement par cette mission.

b) Le rôle d'Atout France

Créée par la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009, sous forme de groupement d'intérêt économique (GIE), l'agence Atout France a pour mission de contribuer au renforcement de l'attractivité de la France et à la compétitivité de ses entreprises, filières et destinations en couvrant de nombreux champs d'intervention : l'observation et la veille touristique, l'ingénierie et l'assistance au développement, la promotion et l'aide à la commercialisation. Atout France est également chargée du classement des hébergements touristiques. Pour la réalisation de ses missions, Atout France dispose d'un réseau de 33 bureaux dans 30 pays (avec une zone d'intervention sur plus de 70 pays) et de 349 collaborateurs.

En 2016, Atout France a réalisé plus de 400 campagnes de communication, 5 000 formations de professionnels en ligne, 1 800 accueils de blogueurs et journalistes, 650 événements professionnels à l'international, 275 événements « presse ». Le site france.fr a reçu plus de 15 millions de visites (+30 %).

En PLF 2018, le plafond d'emplois de l'opérateur Atout France est stabilisé par rapport à 2017 après plusieurs années de baisse. Il s'établit ainsi à 308 ETPT² sous plafond et 60 ETPT hors plafond.

Les crédits alloués à la subvention pour charge de service public s'élèvent à **32,7 M€ (-1,2 %)**.

Conformément au décret n°2015-1819 du 30 décembre 2015 portant attribution de produits au budget du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, le principe de l'attribution d'une part du produit des **recettes additionnelles des droits de visa à Atout France a été reconduit pour 2018**. Le montant de ces crédits supplémentaires n'est pas, à ce stade, déterminé. **Ce mécanisme a permis le versement de 4,5 M€ supplémentaires à Atout France en 2016**. Toutefois, en raison des résultats en baisse du tourisme en 2016, **l'attribution d'une part du produit des recettes additionnelles des**

¹ M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères (audition du 24 octobre 2017).

² Équivalent temps plein annuel travaillé.

droits de visa à Atout France n'a pas eu lieu en 2017, ce qui met en lumière le paradoxe de cette source de financement, qui ne fonctionne plus lorsque le tourisme en aurait le plus besoin.

La mise en œuvre du **fonds d'urgence pour le tourisme** a toutefois permis le versement à Atout France de 5 M€ fin 2016 puis de 5 M€ en 2017.

Atout France tire également des ressources de ses activités et des cotisations des adhérents, selon un modèle de financement quasiment paritaire entre l'État et les partenaires de l'opérateur. Les recettes issues des partenariats s'élèvent à 35,6 M€ en 2017. Le budget initial 2017 de l'opérateur est en forte augmentation par rapport à 2016 du fait du report dans le temps des actions dans le cadre du fonds d'urgence tourisme.

Ainsi, les financements publics de la politique touristique restent à clarifier. Vos rapporteurs seront attentifs aux conclusions de la mission récemment mise en place dans le but de pérenniser ces financements.

II. LA PROMOTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE FRANÇAIS

La promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche constitue **une composante essentielle de la politique d'attractivité**. Ainsi, les retombées économiques de la mobilité étudiante internationale sont estimées, pour la France, à plus de 1,7 milliards d'euros nets par an. La promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche est également un facteur de diffusion de la langue française à travers le monde, et de transmission des valeurs véhiculées par la France au plan international.

A. LA FRANCE EN RECUL DANS UN CONTEXTE TRÈS CONCURRENTIEL

1. La France, pays toujours attractif pour les étudiants étrangers

a) La France, premier pays d'accueil non anglophone

En 2016-2017 :

- la France compte **323 900 étudiants étrangers**, soit une augmentation de 3,2 % par rapport à 2015-2016 ;

- **272 402 étudiants étrangers sont inscrits dans les universités**, soit 75 % des étudiants accueillis ;

- **102 598 visas de long séjour** pour études à titre privé ont été délivrés (+16,3 %).

D'après l'UNESCO, **la France est passée, en 2014** (chiffres les plus récents disponibles) **du 3^{ème} au 4^{ème} pays d'accueil** de la mobilité étudiante

internationale, après les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Elle demeure le premier pays non anglophone d'accueil d'étudiants étrangers.

b) La répartition par origine géographique

La répartition des étudiants étrangers par provenance géographique est relativement stable dans le temps. On note néanmoins, comme l'an dernier, une **légère diminution du nombre d'étudiants provenant d'Asie/Océanie**. La part du **continent américain**, qui ne représente que 8,6 % des étudiants étrangers, **progresses lentement**.

Répartition des étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises			
Zones géographiques	2016-2017		
	Inscrits	en % monde	Évolution par rapport à 2015-2016
Europe	63 752	26,86 %	0,58%
Asie/Océanie	32 579	13,44 %	-1,10 %
Amériques	20 950	8,64 %	0,78 %
Moyen-Orient et Proche-Orient	11 717	4,83 %	3,05 %
Afrique (dont Maghreb)	113 320	46,75 %	5,51 % (6,67 %)
Divers	84	0,03 %	5 %
Total monde	242 402	100 %	2,73 %

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

c) La répartition par niveau d'études et disciplines

Les étudiants étrangers sont plus nombreux en licence (L) qu'en master (M) et doctorat (D). Leur proportion par rapport à l'ensemble des étudiants augmente toutefois avec le niveau universitaire.

	2016-2017		
	Français	Étrangers	% étrangers / total
L	902 296	111 735	11,02 %
M	496 310	105 593	17,54 %
D	35 522	25 074	41,38 %
TOTAL	1 434 128	242 402	14,46 %

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

37 % des étudiants étrangers s'orientent vers les disciplines scientifiques (dont 7,3 % vers le domaine de la santé), 31 % vers les disciplines du droit, des sciences politiques, de l'administration et de

l'économie-gestion, 18,74 % vers les disciplines linguistiques et littéraires et 13 % vers les sciences humaines et sociales.

2. Une concurrence internationale forte

Alors que la mobilité étudiante au niveau mondial a augmenté de 46 % entre 2009 et 2016, la France n'a accueilli que 13 % d'étudiants étrangers supplémentaires. **Notre pays perd donc des parts de marché.**

En 2014, d'après les chiffres de l'UNESCO, six destinations ont attiré près de la moitié des étudiants en mobilité dans le monde : États-Unis (19,6%), Royaume-Uni (10%), Australie (6,2 %), France (5,5%), Russie (5%) et Allemagne (4,9%). La part relative de ces six États est toutefois passée de 55 % en 2002 à 51 % en 2014, évolution qui traduit la concurrence d'un nombre croissant de nouvelles destinations dans un contexte d'expansion de la demande mondiale.

Ainsi, entre 2010 et 2015, **les effectifs d'étudiants en mobilité internationale ont augmenté de 75 % en Russie (6^{ème} rang), de 72 % en Chine (9^{ème} rang), de 208 % aux Pays-Bas (11^{ème} rang), de 172 % en Arabie saoudite (13^{ème} rang) et de 179 % en Turquie (14^{ème} rang).**

Si les chiffres internationaux sont à considérer avec prudence, en raison de leur hétérogénéité, ils révèlent néanmoins que l'accueil d'étudiants étrangers est conçu comme **une composante importante de toute politique d'influence de dimension régionale ou mondiale.**

La diversification de la mobilité étudiante est rapide. Ainsi, **s'agissant des étudiants africains**, « *si l'Europe reste la priorité (49 %), elle perd du terrain au profit de la mobilité intracontinentale (21 %) en particulier vers l'Afrique du sud, le Ghana, la Tunisie ou le Maroc. Le Moyen-Orient, particulièrement l'Arabie saoudite et les Émirats Arabes Unis, a récemment renforcé son attractivité en développant une offre spécifique de bourses d'études islamiques. La Turquie, l'Ukraine et l'Inde font également une forte percée sur les pays subsahariens. La Chine qui ne publie pas ses chiffres est probablement en nette progression.* »¹. Avec 458 300 étudiants en mobilité internationale diplômante, l'Afrique représente environ un étudiant mobile sur dix dans le monde.

¹ « La mobilité internationale des étudiants africains », Les notes de Campus France, Hors-série n° 16, septembre 2017.

B. DES MOYENS STABLES MAIS INSUFFISANTS

1. La politique des bourses

a) Des objectifs ambitieux

Depuis 2012, le versement des bourses et le suivi en France des boursiers sont confiés à Campus France. Depuis 2015, plusieurs mesures de simplification ont été mises en œuvre. Elles visent à alléger les procédures pour les services du MEAE, le réseau culturel à l'étranger et l'opérateur, à réduire les coûts de gestion et à renforcer la lisibilité et l'attractivité de l'offre de bourses. À la rentrée 2018, la nomenclature des bourses doit passer d'un barème de 18 catégories à seulement 7. Les boursiers représentent moins de 10 % des étudiants étrangers en France.

Le suivi des anciens étudiants et boursiers a par ailleurs été renforcé au travers du **réseau France Alumni**, plateforme numérique lancée en novembre 2014, aujourd'hui déployée dans 84 postes diplomatiques. 30 nouveaux pays seront prochainement couverts par ce dispositif, coordonné par Campus France.

D'après les informations fournies par les services du MEAE : « *La politique d'attribution des bourses favorise la mobilité encadrée, au niveau master et doctorat. Certaines disciplines sont privilégiées : filières scientifiques et sciences de l'ingénieur, économie, gestion, management, droit et sciences politiques. Elle vise à accueillir davantage d'étudiants issus des pays émergents, en lien avec notre diplomatie d'influence. Elle soutient des programmes s'inscrivant dans une logique de coopération, d'appui aux partenariats universitaires et scientifiques, et à coûts partagés ou cofinancés lorsque le contexte le permet. La sélection repose sur l'excellence académique et révèle une forte exigence. Les bourses sont attribuées selon des critères fixés par des jurys constitués majoritairement d'universitaires. Le taux de réussite des boursiers, s'élevant à 95%, témoigne de l'efficacité de ce dispositif : 65 % d'entre eux obtiennent le diplôme visé et 30% passent au niveau supérieur* »¹.

Ces priorités sont précisées par le projet annuel de performances annexé au PLF 2018 : « *Les crédits alloués aux bourses permettront de poursuivre l'effort en direction des étudiants provenant notamment des pays émergents, en particulier d'Inde, du Brésil et de la Chine. Par ailleurs, afin de suivre au plus près l'actualité internationale (situation en Syrie par exemple), des aides ponctuelles continueront d'être dégagées afin de soutenir la mobilité des étudiants provenant de zones sensibles* »².

Trois programmes d'excellence doivent être mentionnés :

¹ Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

² Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018, mission « Action extérieure de l'État ».

- Le **programme « Eiffel »**, à destination de futurs décideurs : environ 920 boursiers en master et 97 en doctorat, à hauteur de 11,8 M€, montant reconduit en 2018 ;
- Le **programme « Excellence Major »** de soutien aux meilleurs élèves des lycées français à l'étranger, géré par l'AEFE : il est doté d'un budget annuel de 6,5 M€, subventionné par le MEAE à hauteur de 3,55 M€ pour près de 90 boursiers ;
- Le **programme « Quai d'Orsay-Entreprises »**, cofinancé avec le secteur privé, dont le principal partenaire est le groupe Total.

b) Une diminution importante des bourses au fil des ans

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit un budget de **64,6 M€ (stable après une baisse de 4,4 % l'an dernier)** pour les bourses de mobilité à destination des étudiants étrangers en France.

Sur le montant total, 58,53 M€ sont consacrés aux bourses du gouvernement français.

Sont à distinguer des bourses du gouvernement français :

- Les bourses cofinancées développées par les postes diplomatiques (notamment les bourses de gouvernements étrangers qui représentent 4 665 boursiers) ;
- Les bourses du programme « Excellence Major », gérées par l'AEFE ;
- Les bourses de l'Université franco-allemande (UFA).

Nombre de boursiers, durée et coût total des bourses du gouvernement français (BGF)

Années	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
Nombre de BGF	15 380	14 687	14 491	14 500	13 550	12 900	11 739
<i>dont bourses d'études</i>	<i>10 219</i>	<i>10 408</i>	<i>10 215</i>	<i>9 500</i>	<i>8 700</i>	<i>9305</i>	<i>8 617</i>
<i>dont bourses de stages</i>	<i>5 161</i>	<i>4 279</i>	<i>4 276</i>	<i>4 100</i>	<i>4 000</i>	<i>3595</i>	<i>3 122</i>
nombre total de mensualités	78 348	76 465	79 869	66 134	65 369	66 998	61 369
moyenne de mois par	5,1	5,2	5,5	4,5	4,8	5,2	5,2
Coût total en M€	80,5	71,8	69,7	62,1	62,2	60,4	55,9

*P185 et P209 confondus. L'opérateur a commencé à distinguer dans ses chiffres et statistiques ce qui relève respectivement du P185 et du P209 à partir de 2015. Dans un souci de cohérence avec les années précédentes, pour 2015 et 2016, la DGM a maintenu le cumul P185 et P209.

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis

Le nombre de boursiers du gouvernement français a ainsi baissé de 24 % entre 2010 et 2016. Quant au coût de ces bourses, il a été réduit de 30 %.

À titre d'exemple, l'organisme allemand en charge de la mobilité étudiante, **le DAAD** (voir encadré) **consacre 191 M€ à la mobilité entrante, soit trois fois plus** que le budget des bourses de mobilité françaises (65 M€).

Les moyens du *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD)

Le montant du budget du DAAD est en expansion (471 M€ en 2015, 500,3 en 2016). Son financement est assuré par le ministère fédéral des Affaires étrangères allemand (37 %), le ministère fédéral de l'éducation et de la recherche (25 %) et le ministère fédéral de la coopération économique et du développement (10 %). Les autres sources de financement sont constituées de fonds de l'Union Européenne (fonds Erasmus, 21 %) et de fonds privés (7 %). Les 16 États fédérés (Länder) contribuent aux frais universitaires des boursiers étrangers.

Plusieurs différences avec Campus France expliquent l'écart des montants administrés par les deux structures :

- Le DAAD gère les bourses Erasmus, tandis qu'elles sont en France sous la responsabilité du GIP « Erasmus + Éducation Formation » ;
- le DAAD accompagne tout à la fois les mobilités entrantes et sortantes. Sur son budget, **le DAAD consacre près de 191 millions d'euros à la mobilité entrante (bourses d'études, bourses scientifiques et autres aides à la mobilité) (source : DAAD 2015), soit trois fois plus que les montants fléchés dans les budgets publics français pour les mobilités entrantes ;**
- le DAAD porte au plan budgétaire son réseau de représentations à l'étranger (71 bureaux et centres d'information), tandis que Campus France accompagne les services dédiés (espaces Campus France) dépendant du MEAE.

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

2. Campus France

L'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Campus France exerce trois principales missions, selon les orientations définies conjointement par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et par le ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

- la gestion des boursiers du gouvernement français (BGF), y compris les missions et invitations (BMI) ;
- la gestion des boursiers pour d'autres mandants (boursiers des gouvernements étrangers, dits « BGE ») ;
- la promotion de l'enseignement supérieur français à l'international.

En juin 2017, 252 implantations de Campus France sont présentes dans 122 pays dont 37 disposent de la procédure dite « Études en France »¹. Ces implantations prennent la forme d'« espaces Campus France » ou d'antennes, au sein des services de coopération et d'action culturelle. Ces implantations, qui coopèrent activement avec l'EPIC Campus France, n'ont toutefois pas de lien organique avec celui-ci.

En PLF 2018, **la subvention pour charges de service public de Campus France s'élève à 3,85 M€ (+0,68 %)**. Son plafond d'emplois diminue de 10 ETPT², conformément au *triennium* 2018-2020. Il s'élève à 219 ETPT sous plafond et 25 ETPT hors plafond.

À la suite du contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2013-2015, **un nouveau COM a été élaboré pour la période 2017-2020**. Il assigne à Campus France trois objectifs :

- Promouvoir et valoriser l'enseignement supérieur et la recherche français à l'international ;
- Se positionner, en France et au-delà, comme un acteur central de la mobilité à l'international ;
- Améliorer l'efficacité de la gestion administrative et financière.

En application de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État³, **vostra commission est saisie de ce projet de COM**, sur lequel elle publiera prochainement un avis.

C. LA DIPLOMATIE SCIENTIFIQUE : DES AMBITIONS AUX MOYENS LIMITÉS

1. Les principaux axes

La recherche de partenariats scientifiques de haut niveau et les échanges d'expertise dans ce domaine constituent un axe stratégique de la politique d'attractivité. L'objectif est **d'intégrer les laboratoires français dans les réseaux en pointe dans certains domaines** : sciences du vivant, sciences et technologies de l'information et de la communication, nanotechnologies, sciences de la terre et de l'environnement. L'association des entreprises et des pôles de compétitivité aux actions conduites, sur le modèle des partenariats noués aux États-Unis et en Inde, est incluse dans cette politique.

¹ Depuis novembre 2015, ces 37 pays bénéficient, comme les établissements d'enseignement supérieur partenaires, de la nouvelle application informatique « Études en France », qui facilite la transmission des candidatures. Cette application, financée par le MEAE, a coûté 2 M€. Les dossiers des étudiants transitant via l'application représentent, en 2016, 85% de la mobilité étudiante soumise à visa vers la France.

² Équivalent temps plein annuel travaillé.

³ LOI n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État

Les échanges comprennent à la fois des **missions d'experts** intervenant dans les pays étrangers et des invitations dans le cadre de conférences et de séminaires. Ils comprennent également des outils comme des **bourses**, et des **programmes d'échanges scientifiques** notamment à travers les partenariats Hubert Curien (PHC) destinés à faciliter la mobilité des jeunes chercheurs, bénéficiant de cofinancements à hauteur de 50 % par le pays partenaire. Au nombre d'une soixantaine, les PHC et programme assimilés sont des programmes conjoints de recherche destinés à faciliter la mobilité des jeunes chercheurs et l'amorçage de coopérations de recherche. Chaque année, plusieurs centaines de projets sont déposés, dont environ 25 % sont retenus pour un financement.

Cette politique soutient également par des dotations pour opérations **27 centres de recherche** qui conduisent des projets de recherche correspondant à des thématiques et enjeux d'actualité dans le domaine des sciences humaines et sociales. Ces établissements, les Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) sont placés sous la double tutelle des Affaires étrangères et du CNRS.

Parmi les autres actions notables de promotion de la recherche française figurent : le soutien à la coopération archéologique française à l'étranger, des actions de veille et de valorisation de la science et de la technologie française, la présence de la France dans les grandes enceintes scientifiques, dont l'Institut polaire, et les programmes mondiaux de recherche, en particulier sur le climat.

2. Les crédits de la diplomatie scientifique

Une enveloppe de 39,7 millions d'euros est prévue en 2017 pour le soutien à la recherche (hors bourses et hors crédits de Campus France). Cette enveloppe est en forte augmentation (+21 %).

Cette hausse s'explique par l'imputation sur cette enveloppe de la **contribution du MEAE à l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit (6,57 M€)**.

Les instruments traditionnels de la diplomatie scientifique que sont les **partenariats Hubert Curien (PHC)** sont, quant à eux, en recul (-5%).

Ces crédits se répartissent de la façon suivante :

- Dotation de fonctionnement aux Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) : 4,86 M€ (stable).
- Échanges d'expertise : 4,53 M€ ;
- Dotations pour opérations aux EAF et aux UMIFRE (unités mixtes des Instituts français de recherche à l'étranger) : 4,85 M€ (-5,2 %)
- Partenariats Hubert Curien et assimilés : 5,53 M€ (-5,4 %) ;

- Autres crédits d'intervention : 19,9 M€. Ces crédits incluent une partie de la contribution française à l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflits. Cette fondation, créée fin 2016 lors de la conférence internationale d'Abou Dhabi, a pour objectif de réunir 100 M\$ d'ici 2019. La part de la France est de 30 M\$, versés en 2017 et 2018. Le MEAE contribue à la constitution de ce fonds à hauteur de 6,575 M\$ en 2018.

3. Une initiative politique forte

À la suite de l'annonce du retrait des États-Unis de l'accord de Paris, l'initiative dite « *Make our planet great again* »¹ (MOPGA) a été lancée le 8 juin 2017 par le Président de la République pour attirer en France des **chercheurs, enseignants, étudiants, entrepreneurs et ONG** qui souhaiteraient y développer des projets en lien avec la lutte contre le réchauffement climatique.

Lors de leur audition par vos rapporteurs, les représentants de Campus France ont fait état de **premiers retours très positifs**. Ainsi, au 31 août 2017 :

- 11 000 personnes (étudiants, chercheurs, entrepreneurs, ONG) se sont signalées sur le site internet de l'initiative ;
- **1822 candidats étudiants ou chercheurs** ont fait parvenir un projet détaillé à Campus France, dont 500 candidats à des études en France, 484 candidats à un doctorat, 400 candidats à un long séjour de recherche en France, 237 candidats à un post-doctorat. **Les deux tiers des étudiants et chercheurs candidats sont américains, dont 100 issus d'universités prestigieuses.**

Le financement de ce programme sera fondé sur le principe de 1 euro par institution (en crédits ou en nature) pour 1 euro de moyens additionnels, dans le cadre de l'action « Programmes prioritaires de Recherche » du programme d'investissements d'avenir (PIA 3), qui apportera 30 millions d'euros de moyens additionnels. **L'effort global de financement sera ainsi d'un montant de 60 millions d'euros pour l'accueil d'une cinquantaine de chercheurs sur une durée de 5 ans.**

Les établissements doivent donc consacrer 30 millions d'euros au dispositif et ouvrir à des chercheurs étrangers des postes très concurrentiels. **Pour ces établissements, les difficultés sont loin d'être levées.**

Or vos rapporteurs soulignent la nécessité de donner aux premiers retours encourageants de l'initiative « *Make our planet great again* » **des suites**

¹ « *Rendre sa grandeur à notre planète* » (en écho au slogan « *Make America great again* »).

à la hauteur de ses ambitions. En raison de son audience internationale, cette initiative est en effet devenue **un test de crédibilité pour la France.**

De même que le contexte politique aux États-Unis, **la perspective du Brexit** pourrait offrir **des opportunités d'accueil de chercheurs étrangers**, à condition toutefois que les établissements d'enseignement supérieur et de recherche français disposent de moyens suffisants.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 15 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence – de la mission « Action extérieure de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018.

M. Robert del Picchia. – Les crédits du programme 185, « diplomatie culturelle et d'influence » s'élèvent à 718 millions d'euros, au sein d'une mission « Action extérieure de l'État » qui représente, au total, un peu plus de trois milliards d'euros.

Les crédits de ce programme progressent de 0,3 %, après un recul important pendant deux ans d'affilée. Ce recul avait été dénoncé avec vigueur l'an dernier, par nos collègues Jacques Legendre et Gaëtan Gorce, co-rapporteurs du programme.

La stabilisation des crédits du programme en 2018 est donc notable, c'est une bonne nouvelle, dans le contexte budgétaire actuel. Mais, dans le détail, nous verrons que la situation est très nuancée.

La dotation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) s'élève à 399 millions d'euros, en augmentation de + 0,5 %. Mais, vous le savez, cette légère augmentation masque une annulation de crédits d'un montant de 33 millions d'euros, en cours d'exercice 2017. Cette annulation, rappelons-le, est intervenue dans le cadre plus large des mesures d'économie prises par le gouvernement en juillet pour maintenir le déficit budgétaire en dessous de 3 %. Ces mesures ont porté, au total, sur 4,5 milliards d'euros.

Concernant l'AEFE, la mesure correspond à 9 % de la dotation de l'agence, hors crédits de sécurisation du réseau. Pour y faire face, l'agence joue sur sa trésorerie au détriment des établissements. Elle a, par ailleurs, décidé d'augmenter le taux de la participation financière complémentaire que lui versent les établissements sur les frais de scolarité. Ce taux passera de 6 % à 9 % l'an prochain, avec la promesse de redescendre à 7,5 % en 2019. Nous devons suivre de très près l'évolution de ce taux au cours des prochaines années.

Pour les établissements disposant de peu de réserves, la diminution des subventions de l'État signifie une augmentation des frais de scolarité. Or ceux-ci ont déjà augmenté régulièrement depuis dix ans, l'État ayant déjà puisé dans les réserves constituées par les parents d'élèves.

Le risque de remise en cause, à terme, du modèle de l'enseignement français à l'étranger est réel.

Nous estimons donc, d'une part, que le ministère doit s'efforcer de trouver des solutions de lissage dans le temps des conséquences de

l'annulation de crédits pour les établissements, qui sont d'autant plus en difficulté que leurs réserves ont déjà, par le passé, été ponctionnées. D'autre part, pour l'avenir, les crédits de l'enseignement français à l'étranger doivent être sanctuarisés, et ne plus constituer un outil de régulation budgétaire. Compte tenu de la structure du programme 185, dans lequel l'AEFE représente 55 % des crédits et où la plupart des autres lignes du programme sont engagées en début d'année par des délégations faites aux postes ou pour les bourses, il serait un peu facile de faire systématiquement porter l'effort sur les crédits encore disponibles de l'AEFE. Cette pratique doit cesser.

Enfin, une réflexion de fond doit être engagée sur l'avenir de l'AEFE, son développement et son financement, afin de préserver le modèle de l'enseignement français à l'étranger, qui est le fleuron de notre diplomatie d'influence.

Les crédits de l'action culturelle extérieure diminuent de 1,6 % avec des évolutions contrastées. En effet, les crédits de l'Institut français sont stables, tandis que ceux du réseau continuent à diminuer.

Les moyens de l'Institut français, qui avaient baissé de 25 % depuis sa création en 2011, sont, pour la première fois, en légère augmentation. L'État semble ainsi marquer sa volonté de continuer à s'appuyer sur cet opérateur pivot de l'action culturelle extérieure. La subvention de l'Institut français s'élève à 29 millions d'euros, auxquels il faut ajouter une petite dotation, très insuffisante, du ministère de la culture, d'un montant de 1,4 million d'euros.

Toutefois, depuis l'échec du rattachement du réseau culturel à l'Institut français, la question de la place et du rôle de cet opérateur n'est pas totalement résolue.

Le Président de la République a indiqué, lors de la semaine des ambassadeurs, qu'il souhaitait mener à bien un rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française. Celle-ci est elle-même en très grande difficulté financière et peu soutenue par l'État. La subvention à la Fondation Alliance française a diminué de près de 20 % depuis 2013. La somme totale des subventions aux alliances françaises s'élève pour 2018 à 7,8 millions d'euros, en baisse de 11 %, auxquels il faut ajouter environ 30 millions d'euros correspondant à 280 agents mis à disposition, pour 813 alliances françaises.

Le rapprochement Institut-Fondation est souhaitable, s'il est l'occasion d'impulser une nouvelle dynamique, et non pas un moyen de gérer la pénurie de ressources. Nous aurons un débat en séance publique le 21 novembre sur l'avenir de l'Institut français, qui permettra de faire un point sur ces questions.

Enfin, s'agissant des crédits de la culture, les moyens d'intervention du réseau continuent de diminuer. Ils subissent un rabet de 5,2 %, toutes

actions confondues. Le réseau fait preuve d'inventivité, pour trouver des ressources propres de plus en plus diversifiées. Mais il est menacé par une incertitude juridique, puisque le statut d'autonomie des établissements du réseau, indispensable à leur fonctionnement, n'est pas conforme aux principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ce problème demeure non résolu.

La situation de l'AEFE est préoccupante, en raison des mesures d'annulation de crédits prises au cours de l'exercice 2017. Ce budget pour 2018 est néanmoins le premier depuis longtemps dans lequel les crédits de l'Institut français, et ceux de l'attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche, sont stabilisés. C'est pourquoi, malgré mes réserves personnelles, s'agissant notamment du budget de l'AEFE, mon avis pour la commission sur l'ensemble de la mission est néanmoins favorable.

M. André Vallini. – Depuis l'élargissement des compétences du ministère des affaires étrangères au commerce extérieur et au tourisme, le programme 185 comporte des objectifs de diplomatie économique. En dehors des crédits du tourisme, ces objectifs ne correspondent toutefois pas à des crédits budgétaires du programme 185.

La diplomatie économique est en effet portée, d'une part, par l'ensemble du réseau diplomatique, et, d'autre part, par les services du ministère de l'économie et des finances à l'étranger. L'opérateur Business France en est aussi un acteur important, placé sous une triple tutelle (Affaires étrangères, Économie et Finances, Cohésion des territoires).

Une mission a été confiée à M. Christophe Lecourtier, directeur général de Business France, sur la politique d'encouragement aux exportations et les évolutions possibles de l'agence Business France.

Nous suivrons avec attention les suites de cette mission – peut-être pourrions-nous d'ailleurs, Monsieur le président, auditionner Christophe Lecourtier à l'issue de sa mission ?

M. Christian Cambon. – C'est prévu.

M. André Vallini. – À notre sens, trois champs d'action sont prioritaires :

- l'amélioration de la lisibilité et de l'accessibilité des dispositifs pour les PME, qui sont insuffisamment informées de ce qu'elles pourraient faire à l'international ;
- la rénovation des outils financiers de soutien à l'export ;
- et l'implication des territoires, en particulier des régions, indispensables au succès des actions menées.

S'agissant de la promotion du tourisme, la subvention de l'agence Atout France, d'un montant de 33 millions d'euros, diminue de 1,2 %. Le secteur touristique a connu un repli en 2016. Or ce secteur est crucial pour

notre économie : il représente 8 % du PIB, 2 millions d'emplois et 40 milliards d'euros de recettes annuelles.

Plusieurs plans de relance ont été mis en œuvre, dont deux comités d'urgence pour le tourisme en 2016, qui ont permis de dégager 10 millions d'euros. La situation s'améliore en 2017. Les Japonais reviennent en France, de même sur les Chinois et les Américains.

Atout France bénéficie par ailleurs de produits des recettes additionnelles des droits de visa. Ce mécanisme n'a pas pu jouer en 2017, en raison des difficultés du secteur, mais il devrait rapporter 4,6 millions d'euros en 2018.

Un Conseil interministériel a dévoilé la feuille de route du gouvernement pour le tourisme en juillet dernier. Ce plan nécessitera des financements importants pour son volet « investissement ».

En tout état de cause, l'État devra mettre de l'argent sur la table pour attirer des cofinancements supplémentaires des régions et du secteur privé.

Une réflexion est en cours concernant les plateformes internet, telles que Tripadvisor, Booking ou Air BnB, dont certaines seraient prêtes à contribuer à la promotion du tourisme, mais à condition de ne pas être immatriculées en France comme opérateur de tourisme. Par ailleurs, les sociétés d'autoroutes, dont les bénéfices s'élèvent à près de deux milliards d'euros, devraient être incitées à contribuer, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Elles doivent être mobilisées.

Une clarification du financement de la politique du tourisme est plus que jamais nécessaire. Une mission a été constituée sur ce sujet par le gouvernement, qui remettra prochainement ses conclusions, peut-être pourrions-nous là aussi en débattre au sein de notre commission.

Les crédits accordés aux bourses étudiantes sont stables, et la subvention à Campus France augmente de 0,7 %. Cette stabilisation est toutefois tardive. Le nombre d'étudiants boursiers du gouvernement français a baissé de 24 % entre 2010 et 2016, tandis que le montant total des bourses diminuait de 30 %. La France a récemment reculé d'une place dans le classement des pays d'accueil de la mobilité étudiante internationale.

À titre de comparaison, les programmes de bourses à l'intention d'étudiants étrangers représentent en France 65 millions d'euros, tandis que l'organisme allemand en charge de la mobilité étudiante, le DAAD, consacre 191 millions d'euros à la mobilité entrante, soit trois fois plus.

Les Allemands, soit dit en passant, ne paient pas le coût des OPEX et je ne comprends pas que ce coût ne soit pas sorti du budget français, au regard des normes européennes de déficit budgétaire.

Les crédits de la diplomatie scientifique sont en forte augmentation (+ 21 %). Pourtant, les instruments traditionnels de la diplomatie scientifique

reculent, qu'il s'agisse des dotations pour opérations au réseau ou des programmes d'échanges scientifiques destinés à faciliter la mobilité des jeunes chercheurs.

La hausse des crédits de la diplomatie scientifique s'explique en fait par l'imputation sur cette enveloppe de la contribution du Quai d'Orsay à l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit. Cette fondation a été créée fin 2016 avec l'objectif de réunir 100 millions de dollars d'ici à 2019. Le ministère contribue à la constitution de ce fonds à hauteur de 6,5 millions d'euros en 2018. Deux opérations pilotes ont été lancées en Irak et au Mali.

Je terminerai en évoquant l'invitation récente, lancée par le président de la République à l'intention des chercheurs, enseignants, étudiants, ONG et entrepreneurs américains, à la suite de la sortie des États-Unis de l'accord de Paris.

Les premiers retours sont très positifs. 1 822 candidats étudiants ou chercheurs ont fait parvenir à Campus France un projet détaillé. Deux tiers de ces candidats sont américains, dont 100 proviennent d'universités prestigieuses.

Ce programme sera financé par le 3^e programme d'investissements d'avenir (PIA3), à hauteur de 30 millions d'euros, selon le principe « 1 euro de moyens additionnels pour 1 euro dépensé par les établissements ». Les établissements doivent donc trouver 30 millions d'euros, et ouvrir à des chercheurs étrangers des postes très concurrentiels. Pour ces établissements, les difficultés sont loin d'être levées. L'Allemagne a lancé un programme similaire.

Les incertitudes sont très fortes sur ce budget, s'agissant notamment du budget de l'AEFE. Les moyens de la diplomatie culturelle sont globalement insuffisants. C'est pourquoi j'émet un avis négatif sur ce programme.

M. Ronan Le Gleut. – Je voterai contre ce budget. L'annulation de crédits subie par l'AEFE entraîne une augmentation du taux de la participation financière des établissements, qui passe de 6 % à 9 %. C'est une catastrophe dont on ne mesure pas toute l'amplitude. Nous recevons tous les jours des alertes d'établissements, par exemple de Lomé, Manille ou Hong Kong. Le lycée français de Zurich, aujourd'hui conventionné, débat d'un éventuel dé-conventionnement. Nous allons perdre des établissements du fait de cette décision.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je voterai également contre ce budget. Au-delà des 33 millions d'euros de crédits annulés, il y a aussi suppression de 500 postes sur trois ans dont 80 postes d'expatriés et 100 postes de résidents en 2018, ce qui aura aussi une incidence immédiate sur les frais de scolarité. Les familles sont inquiètes car elles n'ont aucune

visibilité sur l'évolution de ces frais. Le maintien de la qualité de l'enseignement est également en question.

Une éventuelle réforme de l'AEFE devrait être fondée sur une concertation nationale. Les élèves français représentent un tiers des effectifs. Il faut avoir une vision globale de ce qu'est la mission de l'agence. Il y a à ce sujet un excellent rapport parlementaire, celui de Mme Claudine Lepage et de M. Philip Cordery. Nous ne partons pas de rien dans cette réflexion sur le modèle de l'agence, qu'il faut envisager au-delà de notre tropisme franco-français.

M. Christian Cambon. – Je précise qu'en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), nous voterons sur la totalité de la mission « Action extérieure de l'Etat », et non sur chaque programme.

M. Olivier Cadic. – Nous ne disposons pas de comparatif avec les systèmes éducatifs concurrents. Les Américains, les Britanniques ne mettent pas d'argent public sur des dispositifs comparables. Nous dépensons un demi-milliard d'euros pour l'enseignement français à l'étranger, ce qui correspond à un tiers du coût de cet enseignement. Cela a-t-il un sens, pour le contribuable, de financer un tiers du coût de scolarité des élèves étrangers ?

Les enfants français à l'étranger n'ont pas toujours accès à notre langue. Seuls 25 % d'entre eux sont scolarisés dans le réseau. Les deux tiers des enfants français en Amérique latine ne parlent pas français. Ne devrions-nous pas nous fixer l'objectif que tous les enfants français à l'étranger puissent parler français ? Avec le même budget, nous pourrions proposer un chèque-éducation fléché pour que chacun de ces enfants puisse apprendre le français, avec un contrôle régulier grâce au passage du DELF (diplôme d'études en langue française).

Nous pourrions faire d'une pierre trois coups en offrant ainsi un soutien à tous les enfants français à l'étranger, en reconfigurant le réseau pour lui permettre de se développer plus rapidement et en augmentant les moyens des alliances françaises et des instituts français.

C'est pourquoi je partage la suggestion du rapporteur qu'une réflexion de fond soit engagée sur l'avenir de l'AEFE et, au-delà, du financement de ce réseau.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La diminution globale des moyens est très alarmante. Les instituts français font un travail considérable pour l'enseignement du français à nos compatriotes et aux étrangers. Or leurs budgets sont très réduits. C'est l'image de la France qui en pâtit.

Les frais de scolarité des établissements d'enseignement français à l'étranger sont parfois prohibitifs, jusqu'à 7 000 euros par an, avec des cautions non remboursables de montants très élevés, auxquelles s'ajoutent

des frais de transport et des frais annexes. L'image de la France est mise sur la sellette. Je crains que nous ne perdions notre notoriété à l'étranger.

M. Alain Cazabonne. - L'un des rapporteurs a évoqué l'impossibilité de retirer le coût des OPEX du calcul du déficit budgétaire de la France. Vingt-trois pays de l'Union européenne ont récemment décidé de s'engager dans une coopération structurée permanente dans le domaine de la défense. Ne pourrait-on pas leur demander une contribution financière ?

M. Robert del Picchia. - Je suis, moi aussi, opposé à l'évolution du budget de l'AEFE. C'est l'aspect négatif de ce budget. Mais je voterai positivement sur l'ensemble de la mission, afin de donner un signe d'encouragement.

Il faut actualiser le rapport de Mme Claudine Lepage et de M. Philip Cordery. Je propose une réflexion globale sur le financement, le développement et les objectifs de l'AEFE. Ne faudrait-il pas essayer, par exemple, d'obtenir des financements, ou des locaux, de la part des pays d'accueil ?

Les instituts français donnent une excellente image de la France, de même que les alliances françaises, qui enseignent le français à un nombre très importants d'étrangers, par exemple en Amérique du sud, en particulier au Mexique.

M. André Vallini. - Les instituts français font en effet un travail remarquable. Le rapprochement préconisé par le président de la République, lors de la semaine des ambassadeurs, entre l'Institut français et la Fondation alliance française, est souhaitable. Ce type de rapprochement suscite toujours des résistances. Rappelons-nous de l'épisode du rapprochement souhaité entre l'Agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Cette initiative va dans le bon sens mais sa réalisation prendra du temps. Il faut créer une synergie entre les deux entités et éviter les concurrences stériles et coûteuses. En caricaturant quelque peu, les alliances françaises pourraient se concentrer sur l'enseignement du français et les instituts sur la diffusion culturelle. Nous aurons l'occasion d'en débattre en séance publique le 21 novembre.

Oui, l'Europe de la défense doit permettre d'alléger le fardeau français en matière militaire, mais elle avance lentement.

M. Christian Cambon. - Un débat sur l'avenir de l'Institut français aura en effet lieu en séance publique le 21 novembre prochain, à notre demande, conjointe avec celle de la commission de la culture.

Nous allons maintenant procéder à un vote unique sur les trois programmes de la mission « Action extérieure de l'État ».

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » (26 voix pour, 13 contre et 2 abstentions).

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Audition de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères. Audition du 24 octobre 2017 (compte-rendu disponible sur le site internet du Sénat).

Auditions des rapporteurs

AEFE

M. Christophe BOUCHARD, directeur et Mme Raphaëlle DUTERTRE, Responsable des relations avec les élus et les anciens élèves - Référente parité

Atout France

M. Christian MANTEI, directeur général

Campus France

M. Bertrand MONTHUBERT, président, et Mme Béatrice KHAIAT, directrice générale

Fondation Alliance Française

M. Bertrand COMMELIN, secrétaire général

Institut français

M. Pierre BUHLER, président exécutif et Mme Anne TALLINEAU, directrice générale déléguée

MEAE/DGM

M. Laurent BILLI, directeur général de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international