

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Par M. Claude KERN,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de :* Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; M. Jean-Claude Carle, Mme Catherine Dumas, MM. Jacques Gersperrin, Antoine Karam, Mme Françoise Laborde, MM. Jean-Pierre Leleux, Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, M. Pierre Ouzoulias, Mme Sylvie Robert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Claude Kern, Mme Claudine Lepage, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, David Assouline, Mmes Annick Billon, Maryvonne Blondin, Céline Boulay-Espéronnier, M. Max Brisson, Mme Marie-Thérèse Bruguière, M. Joseph Castelli, Mmes Laure Darcos, Nicole Duranton, M. André Gattolin, Mme Samia Ghali, MM. Didier Guillaume, Abdallah Hassani, Jean-Raymond Hugonet, Mmes Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Laurent Lafon, Michel Laugier, Pierre Laurent, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Claude Malhuret, Christian Manable, Mme Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Stéphane Piednoir, Mme Sonia de la Provôté, MM. Bruno Retailleau, Jean-Yves Roux, Alain Schmitz.

Voir les numéros :

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

Sénat : 107, 108 à 111, 113 et 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN PROGRAMME 185 DUREMENT ÉPROUVÉ AU COURS DU PRÉCÉDENT QUINQUENNAT	8
II. BILAN D'UN QUINQUENNAT « HOLLANDE » : DES OPÉRATEURS EXSANGUES	10
A. L'INSTITUT FRANÇAIS : DES MOYENS EN PEAU DE CHAGRIN	10
B. L'ALLIANCE FRANÇAISE : UN RÉSEAU DYNAMIQUE À PRÉSERVER.....	14
1. <i>Les alliances françaises dans le monde : vers une réduction annoncée du soutien de l'État français</i>	15
2. <i>La Fondation Alliance française fragilisée</i>	16
III. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS ET « EN FRANÇAIS » À L'ÉTRANGER : UNE DEMANDE FORTE, DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES, UNE OFFRE À REPENSER	17
A. L'AEFE : DES « LYCÉES FRANÇAIS » TRÈS PERFORMANTS, MAIS AUX CAPACITÉS D'ACCUEIL LIMITÉES.....	17
1. <i>Un réseau en expansion</i>	17
2. <i>Une subvention budgétaire étale</i>	19
3. <i>Une enveloppe de bourses maîtrisée</i>	21
4. <i>Des droits de scolarité préoccupants</i>	21
B. LES AUTRES OFFRES ÉDUCATIVES : JOUER LA COMPLÉMENTARITÉ	22
1. <i>La Mission laïque française (MLF) : un acteur à ne pas oublier</i>	22
2. <i>Le LabelFrancÉducation : une belle dynamique à conserver</i>	23
3. <i>Le programme français langue maternelle (FLAM) : un outil intéressant notamment pour les familles binationales</i>	24
4. <i>L'École française numérique à l'étranger (EFNe) : un projet au point mort ?</i>	24
IV. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE : LA FRANCE EN PERTE DE VITESSE	26
A. BREXIT, ÉLECTION DE DONALD TRUMP : LES NOUVEAUX ATOUTS DE LA FRANCE	26
B. UN OPÉRATEUR DÉDIÉ : CAMPUS FRANCE.....	27
1. <i>Des moyens réduits pour de grandes ambitions</i>	27
2. <i>Les résultats de Campus France à l'issue de son premier COM</i>	29
3. <i>Un deuxième COM sans visibilité budgétaire</i>	31
4. <i>« MOPGA » : coup médiatique ou véritable dynamique ?</i>	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	39
ANNEXE	41
• Audition de Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France	41

Mesdames, Messieurs,

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) met en œuvre la mission budgétaire « Action extérieure de l'État », dotée de **3 milliards d'euros**¹.

En 2018, cette mission regroupe **quatre programmes budgétaires** :

- le programme 105 - « Action de la France en Europe et dans le monde » qui réunit essentiellement les moyens que le ministère consacre au fonctionnement de son réseau diplomatique, de son administration centrale ainsi qu'aux contributions que la France verse notamment à 83 organisations internationales ; ce programme, doté au PLF² 2018 d'1,9 milliard d'euros, représente 40 % des crédits et 64 % des effectifs de la mission ;

- le programme 151 - « Français à l'étranger et affaires consulaires » qui finance un réseau de plus de 200 implantations à l'étranger, doté au PLF 2018 de 368 millions d'euros ;

- **le programme 185 - « Diplomatie culturelle et d'influence » qui regroupe l'ensemble des crédits affectés à l'enseignement français à l'étranger, à la diffusion culturelle, à la coopération universitaire et scientifique, à la francophonie et au développement du tourisme et qui représente un petit quart des crédits de la mission, avec ses 717 millions d'euros inscrits au PLF 2018 ;**

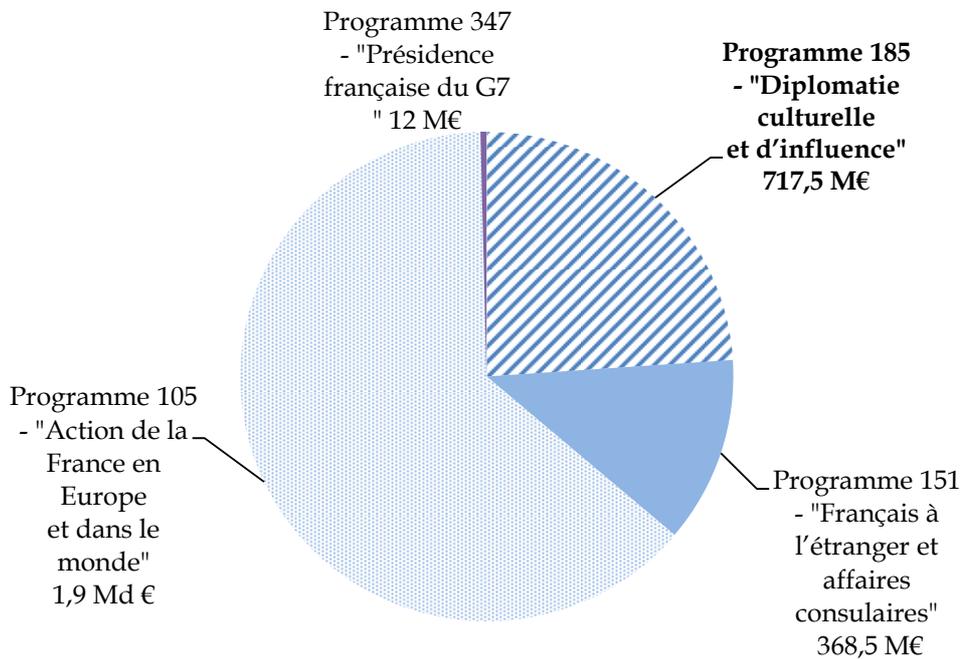
- et enfin le programme 347 - « Présidence française du G7 » doté de 12 millions d'euros pour 2018 afin de préparer la présidence française du G7, en 2019³.

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

² Projet de loi de finances.

³ Pour mémoire, il s'agit d'une présidence tournante : Canada en 2018, France en 2019, États-Unis en 2020, etc. L'essentiel des crédits prévus (36,407 millions d'euros) sera utilisé en 2019 mais dès 2018 un certain nombre de dépenses devra être réalisé pour préparer la présidence française : réunions de groupes de travail, premières dépenses de location du futur site et aménagements, tenue de réunions ministérielles, frais de fonctionnement du Secrétariat général, dépenses de communication, etc.

**« Action extérieure de la France » :
une mission budgétaire dotée de 3 milliards d'euros en 2018**



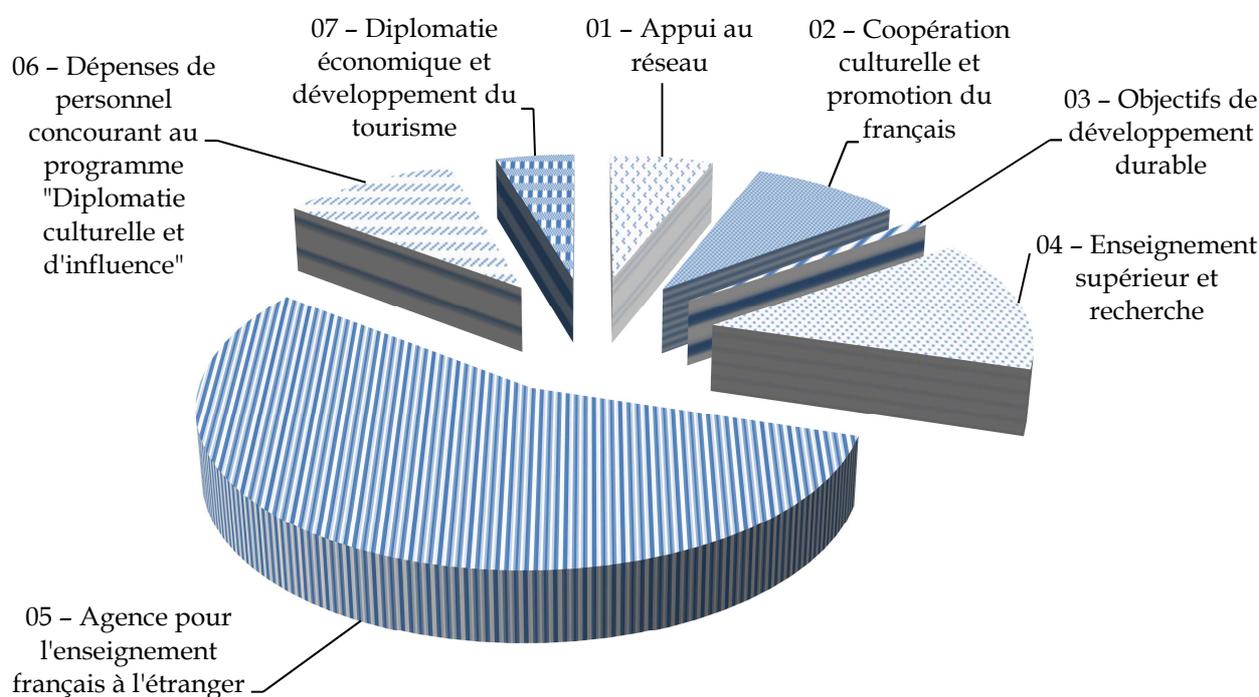
Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après le PAP 2018

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

Son appréciation n'englobe cependant pas l'intégralité des crédits de ce programme puisqu'une partie d'entre eux est destinée à Atout France (32,7 millions d'euros), opérateur en charge du développement et de la promotion du tourisme en France¹, thématique qui n'entre pas dans le champ de compétences de votre commission.

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

**Répartition des crédits du programme 185 inscrits au PLF 2018
entre ses différentes actions**



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après le PLF 2018

Évolution 2017- 2018 des crédits des actions 01 à 06 du programme 185

Actions 01 à 06 du programme 185	LFI 2017 (en euros)	PLF 2018 (en euros)	Évolution (en%)
Action 01 - « Appui au réseau »	43 478 914	43 017 823	-1,06%
Action 02 - « Coopération culturelle et promotion du français »	65 654 853	64 032 367	-4,94%
Action 03 - « Objectifs de développement durable »	5 754 772	5 668 170	-1,50 %
Action 04 - « Enseignement supérieur et recherche »	95 202 448	102 048 610	7,19%
Action 05 - « AEFÉ »	396 674 393	398 706 841	0,51%
Action 06 - « Dépenses de personnel »	75 575 658	72 967 171	-3,45%

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après le PAP 2018

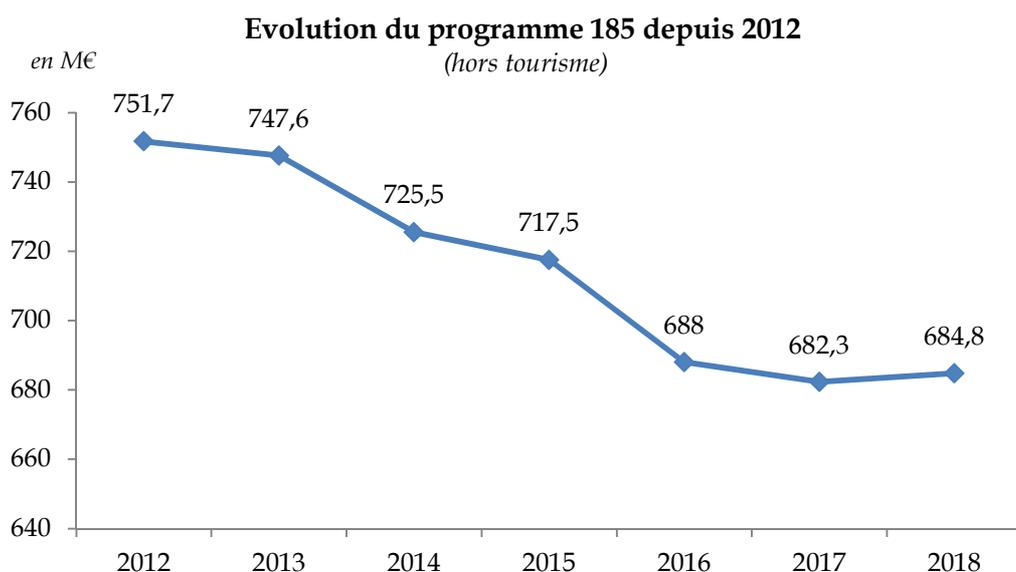
I. UN PROGRAMME 185 DUREMENT ÉPROUVÉ AU COURS DU PRÉCÉDENT QUINQUENNAT

Le programme 185 (hors tourisme) a payé un lourd tribut à la réduction des déficits budgétaires au cours du précédent quinquennat ; les diminutions de crédits demandées à ce programme ont bien souvent été au-delà de la « norme » de réduction admise pour le budget général et la plupart des opérateurs de l'État. **Les crédits du programme sont ainsi passés de plus de 750 millions d'euros en 2012 à moins de 680 millions d'euros en 2017, soit une baisse de 9,2 % en cinq ans.**

Notre ancien collègue Louis Duvernois, rapporteur pour avis de ces crédits tout au long du précédent quinquennat, s'en était ému à de nombreuses reprises.

En juillet 2017, à l'aube du nouveau quinquennat, une **annulation en gestion de 60 millions d'euros** de crédits du programme 185 est intervenue¹ au titre de l'effort demandé aux ministères pour le redressement des comptes publics. L'intégralité de la réserve de précaution a ainsi été annulée ainsi que 33 millions d'euros sur la subvention pour charges de service public 2017 de l'Agence française de l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

L'année 2018 marque une légère remontée des crédits (+ 0,36 %) par rapport au « point bas » atteint en 2017, mais ceux-ci restent encore en-deçà de leur niveau de 2016 et très loin du niveau qui était le leur en 2012.



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les documents budgétaires (LFI de 2012 à 2017 - PLF pour 2018)

¹ Décret du 20 juillet 2017.

Rappelons en outre que 2018 sera également marquée par la **suppression de la réserve parlementaire** qui permettait d'abonder le programme 185, bon an, mal an, de plus de **2,5 millions d'euros** supplémentaires.

Votre rapporteur pour avis reste donc très inquiet quant à la capacité de notre réseau à l'étranger de poursuivre, dans ces conditions budgétaires, des actions de rayonnement culturel ambitieuses. Or le contexte international est en profonde et rapide mutation : la concurrence s'exacerbe et toutes les autres puissances renforcent les moyens de leur diplomatie d'influence.

II. BILAN D'UN QUINQUENNAT « HOLLANDE » : DES OPÉRATEURS EXSANGUES

Avec pas moins de 154 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) implantés dans les ambassades, 98 instituts français et 383 alliances françaises conventionnées avec le ministère - sur un total de 825 alliances dans le monde -, notre réseau d'action culturelle extérieure constitue un **outil exceptionnel pour notre diplomatie d'influence**.

Mais la richesse des implantations physiques, du nombre, de la diversité et de la qualité de ses acteurs, ne doit pas nous faire oublier **la pauvreté budgétaire** dans laquelle ce réseau est plongé depuis plusieurs années et qui pourrait avoir raison, tôt ou tard, de l'existence même de ce réseau.

Les opérateurs de l'action culturelle extérieure française ont en effet été contraints sur le précédent quinquennat à une très rude diète budgétaire, allant certaines années bien au-delà de la norme de - 3 % imposée aux opérateurs de l'État.

A. L'INSTITUT FRANÇAIS : DES MOYENS EN PEAU DE CHAGRIN

Le 15 février 2017, votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a examiné le rapport de Louis Duvernois sur le **projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français pour la période 2017-2019**. À cette occasion, il a salué la pertinence et l'ambition des objectifs assignés à l'Institut français et l'engagement de ses personnels à faire rayonner la France et la culture à l'étranger. Il a toutefois déploré la quasi-absence de volet relatif aux moyens dans le projet de COM. Il a très vivement regretté le manque de moyens alloués à l'Institut français depuis le début du quinquennat et rappelé que les crédits d'intervention de l'Institut avaient été réduits de 37 % depuis 2011. Après un large débat au cours duquel tous les groupes ont salué l'action de l'Institut français, de son directeur et de ses personnels, mais aussi déploré **l'absence de moyens budgétaires**, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a finalement choisi d'émettre un avis favorable à l'adoption du COM, assorti de très **grandes réserves relatives au manque de moyens** alloués à l'Institut français. Ce COM a été signé le 9 mai 2017.

La question des moyens budgétaires consacrés à l'Institut français pour mener ses ambitieuses missions est lancinante. Le contexte d'une pénurie de moyens que connaît l'opérateur depuis plusieurs années crée un climat de disette budgétaire au sein de l'établissement, malheureusement peu propice à l'initiative et à la créativité.

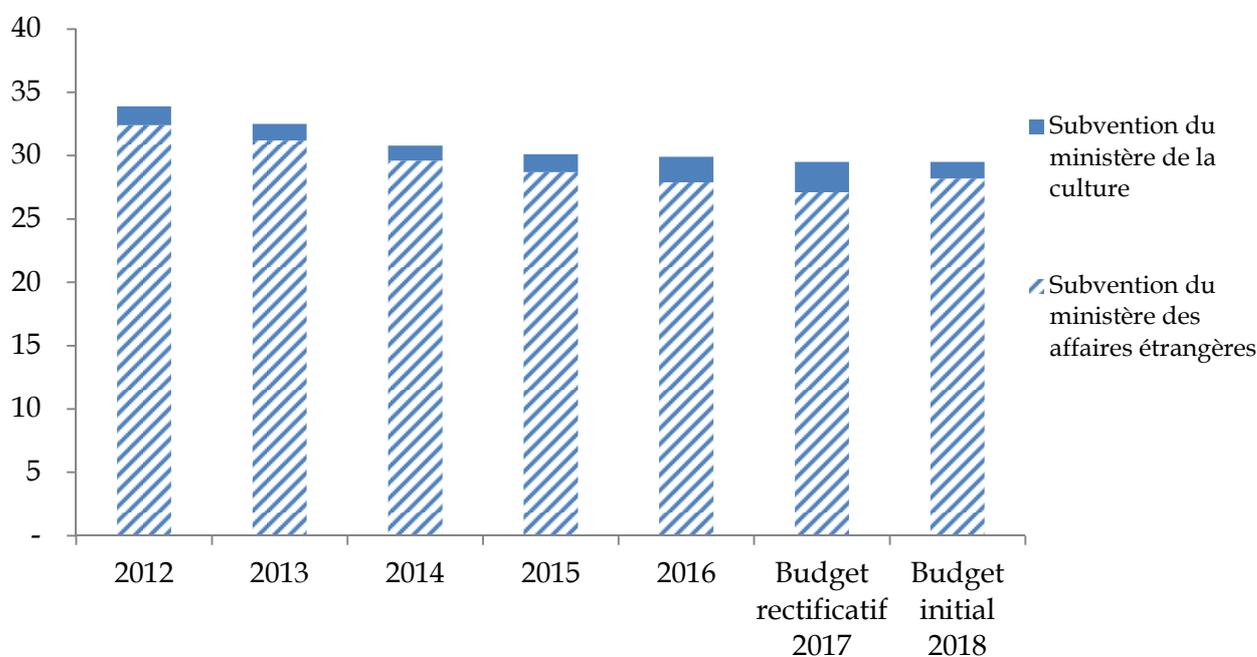
Pour 2018, les moyens de l'Institut sont maintenus par rapport à 2017. Mais si l'on compare les crédits proposés pour 2018 à ceux votés en 2012, la subvention de l'Institut accuse une diminution de plus de 11 % en six ans.

Pour 2018, une dotation de **28,8 millions d'euros** est inscrite à la présente mission. Il s'agit d'une augmentation « optique » de 0,3 % par rapport à l'an dernier compte tenu du transfert d'une dotation de 100 000 euros en provenance du ministère de la culture pour financer d'un commissaire pour la saison croisée France-Israël¹. Hors ce transfert exceptionnel, la subvention à l'Institut français est étale de 2017 à 2018.

S'y ajoute, comme chaque année, une subvention en provenance du ministère de la culture². En 2018, elle devrait être de **1,36 million d'euros**. **Votre rapporteur pour avis estime que cette contribution du ministère de la culture est insuffisante alors que depuis le vote de la loi LCAP, ce ministère assure une co-tutelle sur l'établissement.**

Évolution des subventions de l'État à l'Institut français

(en millions d'euros)



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après réponse au questionnaire de votre rapporteur pour avis

¹ Le montant du transfert est de 100 000 euros, le coût réel devrait cependant avoisiner les 135 000 euros. S'agissant des emplois autorisés pour l'Institut, son plafond d'emplois pour 2018 augmente d'une unité pour passer à 141 emplois temps plein travaillés, en raison du transfert d'un emploi du ministère de la culture pour la prise en charge de ce poste de commissaire France-Israël. Ici encore, il ne s'agit pas d'une véritable ressource supplémentaire pour l'Institut.

² Cette subvention pour charges de service public est inscrite à l'action 06 « Action culturelle internationale » du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture », rapportée pour avis par notre collègue Sylvie Robert.

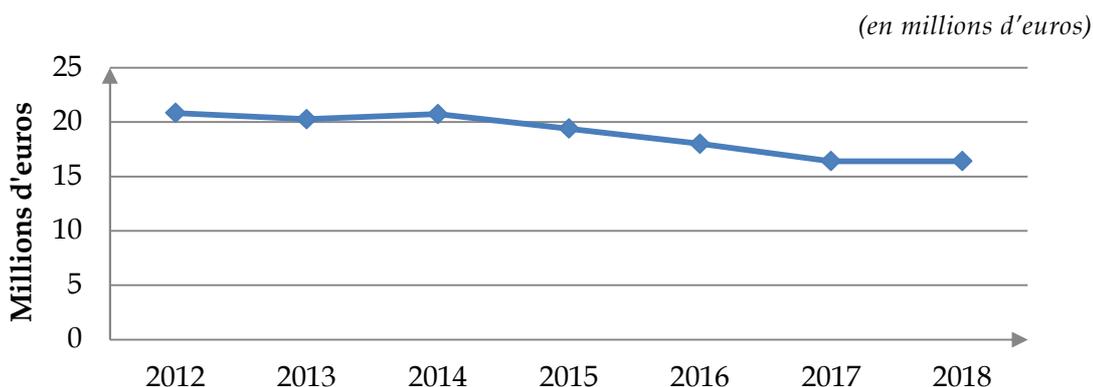
Les baisses de subventions ont parfois pu être compensées par le développement des ressources propres ou la recherche de co-financements. Mais cette démarche atteint progressivement ses limites, en particulier pour les co-financements qui nécessitent une « mise de fonds » initiale minimale de la part de l'opérateur.

C'est le cas notamment du **co-financement avec les collectivités territoriales**, régions et grandes villes. En 2014, 3,8 millions d'euros avaient été mobilisés avec une participation de 1,4 million d'euros de l'Institut français. En 2017, ce n'est plus qu'1,8 million d'euros qui est mobilisé car la participation de l'Institut est tombée à 0,9 million d'euros.

Faute de pouvoir trouver des financements extérieurs croissants, la baisse des subventions a donc eu pour effet de réduire drastiquement les **dépenses d'intervention** de l'Institut français : **- 35 % depuis 2011 !**

Quant aux instituts français implantés dans le monde, ils ont également connu une baisse de leurs crédits d'intervention.

Évolution de la dotation globale pour opérations des établissements à autonomie financière (2012-2018)



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur pour avis

À l'initiative conjointe de votre commission et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, **un débat consacré à l'avenir de l'Institut français a été organisé au Sénat le mardi 21 novembre**. Ce débat a été l'occasion de partager les inquiétudes de votre commission et de votre rapporteur pour avis sur l'ensemble des bancs de notre hémicycle.

De très nombreuses questions ont été posées par les sénateurs : celle, cruciale, des moyens de l'Institut (trajectoire budgétaire, implication budgétaire du ministère de la culture, recettes de mécénat, etc.), mais aussi celle du développement de ses outils numériques, celle de la complémentarité de ses actions avec d'autres opérateurs culturels comme le CNC¹, l'ONDA¹ ou le

¹ Centre national du cinéma et de l'image animée.

CNAP², celle des perspectives de rapprochement de l'Institut avec la Fondation Alliance française et celle de ses collaborations avec les collectivités territoriales ou encore avec le CNED³ et le CIEP⁴.

Le débat s'est élargi à notre diplomatie d'influence dans le monde : la situation de l'enseignement français à l'étranger, la question du statut juridique des établissements à autonomie financière, notre politique de promotion de la francophonie.

Les propositions des sénateurs ont été nombreuses : évocation de très synergies et mutualisations possibles entre l'Institut et d'autres organismes, création d'une grande agence culturelle internationale autour de l'Institut français, rapprochement de l'Institut français et de la Fondation Alliance française sous la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE), création d'un chèque éducation pour permettre à tous les enfants Français à l'étranger d'apprendre le français, création d'un statut de volontaire international d'enseignement francophone, etc.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, a reconnu que les moyens de l'Institut français étaient « à l'os » et s'est dit engagé à veiller « à ce que l'Institut français déploie une diplomatie culturelle ambitieuse ».

Votre rapporteur spécial en prend acte et veillera à ce que ces engagements soient bien suivis d'effets.

¹ Office national de diffusion artistique.

² Centre national des arts plastiques.

³ Centre national d'enseignement à distance.

⁴ Centre international d'études pédagogiques.

B. L'ALLIANCE FRANÇAISE : UN RÉSEAU DYNAMIQUE À PRÉSERVER

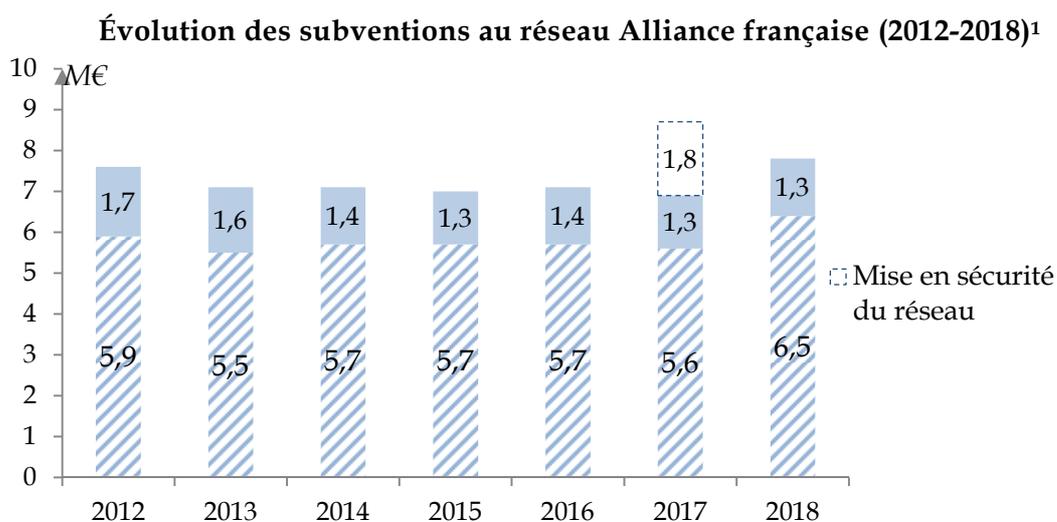
L'Alliance française est aujourd'hui le premier réseau culturel international du monde avec **825 alliances françaises** présentes sur les cinq continents et dans 132 pays mais aussi ses **55 délégations régionales et la Fondation Alliance française** créée en 2008 pour assurer le pilotage de ce réseau.

Sur le plan budgétaire, les années 2015 et 2016 ont été particulièrement difficiles pour l'Alliance française, avec de fortes baisses de ses subventions. Au final, chaque année, la subvention effectivement versée a été supérieure aux crédits votés en loi de finances initiale. Le ministère y voit un témoignage de son « *engagement à soutenir le réseau des alliances françaises* ». Votre rapporteur pour avis regrette toutefois cette façon de faire : **il est impératif que les opérateurs disposent *a minima* d'une visibilité sur leur budget annuel, dès le vote de la loi de finances.**

Pour 2017, une subvention exceptionnelle de 2 millions d'euros (1,8 million d'euros finalement notifié) avait été votée pour la sécurisation du réseau des alliances françaises. Votre rapporteur pour avis de l'an dernier avait souligné que, hors cette subvention exceptionnelle, les crédits prévus pour le réseau Alliance française pour 2017 étaient en diminution par rapport à 2016.

Cette subvention exceptionnelle n'est pas reconduite en 2018 et les crédits inscrits au PLF 2018 s'établissent à **7,8 millions d'euros** dont :

- **6,5 millions d'euros** au profit des alliances françaises ;
- **1,3 million d'euros** au profit de la Fondation Alliance française et de ses délégations générales.



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

¹ Pour 2012 à 2017, subventions effectivement versées. Pour 2018, montants budgétés au PLF.

1. Les alliances françaises dans le monde : vers une réduction annoncée du soutien de l'État français

La vitalité du réseau des alliances françaises ne se dément pas. En témoignent les ouvertures d'alliances en Argentine, au Brésil, au Mexique, aux États-Unis, en Chine, au Kazakhstan, en Albanie, aux Pays-Bas ainsi qu'en Tunisie en 2017. Aujourd'hui l'Alliance est particulièrement bien implantée en Amérique latine (avec plus de 200 implantations) et se développe de manière très dynamique en Inde et en Chine (où l'on compte en moyenne deux ouvertures d'alliance par an, accompagnées par le ministère qui y affecte des directeurs expatriés).

Les alliances françaises dans le monde sont assez peu dépendantes des crédits de l'État français. Ce sont en effet principalement les cours de français qu'elles dispensent qui assurent le chiffre d'affaires des alliances¹. Le réseau a ainsi « vendu », en 2016, 28 millions d'heures de cours pour 482 000 apprenants. Le chiffre d'affaires des alliances a dépassé les 200 millions d'euros en 2016 et permet ainsi d'afficher un **taux d'autofinancement remarquable de l'ordre de 96 %**².

Les subventions des ambassades aux alliances françaises locales ne sont donc le plus souvent que marginales dans le budget des alliances. En outre, toutes les alliances françaises (825) ne sont pas subventionnées par le budget de l'État français : en 2016, seules 383³ de ces associations privées de droit local avaient conventionné avec l'ambassade française de leur pays de résidence et bénéficiaient à ce titre d'un soutien financier du ministère.

Votre rapporteur pour avis déplore cependant la disparition de la réserve parlementaire décidée par l'actuel Gouvernement qui, à compter de 2018, va priver les alliances françaises dans le monde de plus de 400 000 euros par an⁴.

Au titre de son soutien au réseau des Alliances françaises⁵, le ministère met également à leur disposition **281 équivalents temps plein** (pour assurer des fonctions de directeur, de délégué général, de chargé de mission, etc.) soit une masse salariale annuelle d'environ **30 millions d'euros**.

Ces mises à disposition sont cependant en réduction constante : elles étaient de 322 en 2012, elles ne sont plus que de 281 en 2017, soit une **baisse de plus de 12 %** sur le précédent quinquennat. D'après les

¹ Seules quelques rares alliances françaises, une petite centaine (106 en 2016), n'ont pas de vocation enseignante. C'est notamment le cas en Europe du Nord (Suède, Danemark, etc.).

² Hors personnel expatrié.

³ Soit près de la moitié (47 %) d'entre elles.

⁴ En 2016, 35 parlementaires ont ainsi accordé aux alliances françaises un soutien total de 430 468 euros pour 46 projets.

⁵ Au total, les alliances françaises rémunèrent 14 300 collaborateurs, dont 8 900 enseignants. Elles comptent en outre 6 300 administrateurs bénévoles. Près de la moitié d'entre elles (45 %) comptent moins de 10 collaborateurs.

informations recueillies par votre rapporteur pour avis, cette diminution devrait se poursuivre sur les trois prochains exercices budgétaires en vertu du *triennium* 2018-2020 de la mission « Action extérieure de l'État ».

2. La Fondation Alliance française fragilisée

La Fondation Alliance française est actuellement en mauvaise posture financière : entre 2015 et 2016, la Fondation a encore creusé son déficit. Elle a tenté de développer ses ressources non budgétaires en faisant appel au mécénat et en créant un réseau « 1 million d'amis » ainsi que le « Cercle des amis de l'Alliance française » mais sans succès avéré jusqu'à présent.

Ces difficultés financières et ses démêlés judiciaires avec l'Alliance française Paris Ile-de-France, la fragilisent dans ses missions auprès du réseau et dans la mise en place de l'ambitieux plan de modernisation du réseau « Alliance 2020 » souhaité par ses dirigeants (protection de la marque, développement du numérique, professionnalisation des agents, etc.).

C'est dans ce contexte de fragilisation de la Fondation Alliance française que le Président de la République, a récemment missionné M. l'ambassadeur Pierre Vimont pour réfléchir au rapprochement des deux réseaux, moins sur la question du réseau que sur celle des « têtes de réseau », Fondation et Institut français.

La question de la complémentarité du réseau des Alliances françaises avec celui des instituts français continue en effet à se poser çà et là (quelques cas de concurrence larvée sont pointés du doigt comme à Madrid ou à Pékin) mais les progrès sont indéniables et, globalement, l'ensemble des observateurs s'accorde pour dire que, **dans l'immense majorité des cas, la complémentarité des réseaux est réelle** (implantations différentes selon les continents, répartition capitale/reste du territoire, voire répartition nord-sud de certaines villes ...).

Votre rapporteur pour avis soutient cette démarche qui vise à rationaliser l'existant mais souhaite que les atouts et spécificités de chacun des réseaux soient préservés dans un éventuel rapprochement, de sorte que « l'on ne casse pas ce qui fonctionne ».

III. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS ET « EN FRANÇAIS » À L'ÉTRANGER : UNE DEMANDE FORTE, DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES, UNE OFFRE À REPENSER

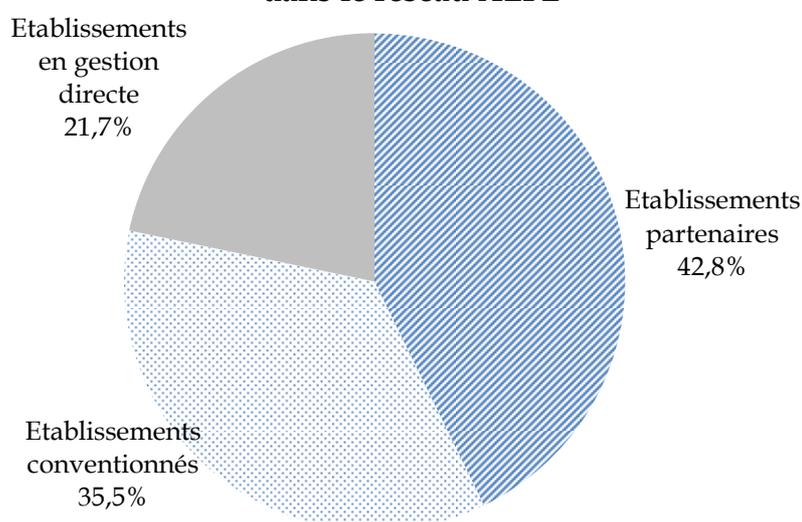
Les crédits alloués à l'enseignement français à l'étranger représentent à eux seuls plus de 55 % des crédits du programme 185. Ils sont presque exclusivement dédiés au financement des « lycées français »¹ à l'étranger. Quelques crédits sont également prévus pour **développer des formes nouvelles de notre influence sur le secteur éducatif en français.**

A. L'AEFE : DES « LYCÉES FRANÇAIS » TRÈS PERFORMANTS, MAIS AUX CAPACITÉS D'ACCUEIL LIMITÉES

1. Un réseau en expansion

Notre pays dispose d'un réseau d'enseignement français à l'étranger exceptionnel. Il ne compte pas moins de **495 établissements scolaires français** homologués, implantés dans 137 pays : 74 sont « en gestion directe » par l'AEFE, 156 sont « conventionnés »² avec l'AEFE et 265 établissements auto-financés sont « partenaires »³ de l'AEFE.

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



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après données AEFE 2016 (sans changement en 2017)

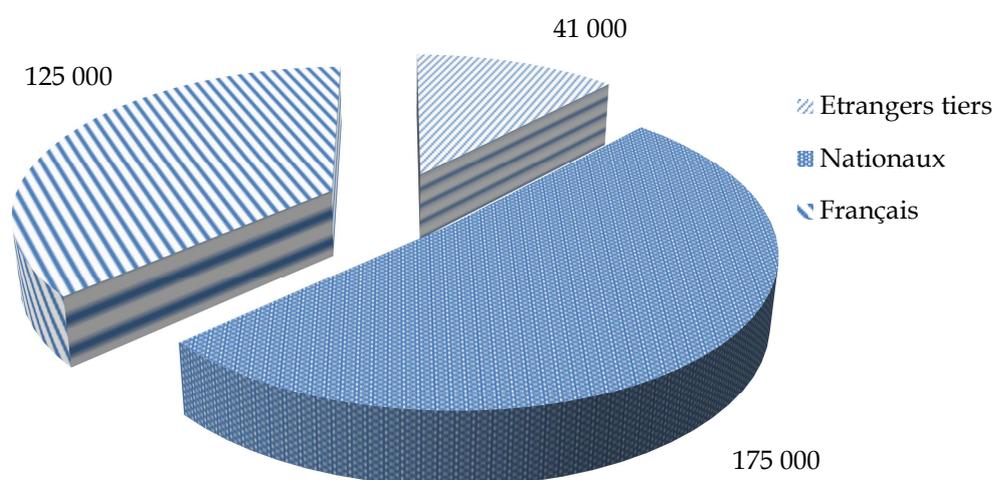
¹ Selon l'expression consacrée. Il s'agit aussi bien entendu d'écoles et de collèges.

² La Mission laïque française, principal partenaire associatif, gère quant à elle 88 établissements homologués (cf. infra).

³ À la demande de l'État, l'AEFE a renforcé son rôle en matière d'animation du réseau homologué en signant des accords de « partenariat » avec des établissements autofinancés.

À la rentrée 2017, ce réseau scolarisait **342 000 élèves dont 125 000 Français**. Deux tiers des élèves sont en effet « non-Français » ce qui illustre bien la **double vocation de ce réseau** : à la fois offrir aux Français expatriés une solution d'enseignement français mais aussi servir d'outil de notre diplomatie d'influence en scolarisant des élèves non-Français, issus des élites mais de plus en plus souvent des classes moyennes et moyennes-supérieures de certains pays d'implantation.

Répartition des élèves par nationalité dans les établissements du réseau AEFÉ à la rentrée 2016/2017



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur pour avis

Les résultats obtenus au baccalauréat par les élèves de terminale du réseau sont excellents : 96,7 % de réussite au baccalauréat de 2017, dont 75 % de mentions. Les étudiants des lycées français à l'étranger se distinguent également au Concours général des lycées ainsi qu'aux différentes olympiades.

L'augmentation des effectifs de l'enseignement français à l'étranger observée depuis de nombreuses années ne se dément pas : + 1,5 % en 2015, + 1,8 % en 2016, + 2 % en 2017. Cette croissance bénéficie principalement aux élèves nationaux (+ 2,2 % par rapport à la rentrée précédente) et aux autres étrangers (+ 4,25 %). En revanche, le nombre d'élèves français est globalement stable (+ 0,25 %).

La croissance des effectifs est cependant limitée par les capacités des établissements, leurs capacités physiques (certains établissements sont saturés et doivent organiser des tests à l'entrée pour sélectionner leurs élèves) mais aussi leurs capacités budgétaires dans le cas des établissements qui dépendent des crédits budgétaires de l'État.

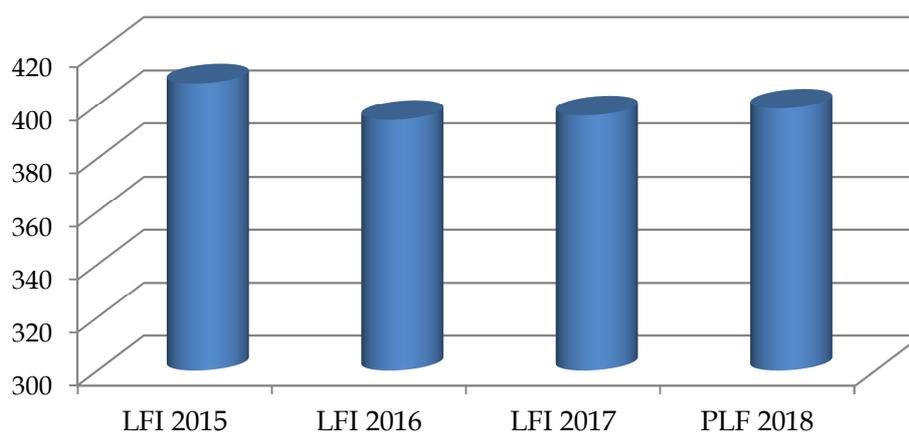
2. Une subvention budgétaire étale

L'AEFE poursuit donc son « développement maîtrisé », conformément aux dispositions de son **contrat d'objectifs et de moyens (COM)** pour la période 2016-2018.

La subvention s'établit pour 2018 à **398,7 millions d'euros** soit une **quasi-stabilité par rapport à 2017** (+ 0,7 % en raison de l'évolution de la masse salariale). À cette subvention de fonctionnement issue du programme 185 s'ajoute une subvention du programme 151 destinée à financer les bourses sur critères sociaux des élèves français (110 millions d'euros en 2018).

Au total, ce sont quelques 500 millions d'euros qui sont alloués chaque année à l'AEFE et **le Président de la République a annoncé le 2 octobre dernier que les moyens de l'AEFE seraient « sanctuarisés » au cours des prochaines années.**

Évolution des subventions votées à l'AEFE (2015-2018)
(en millions d'euros)

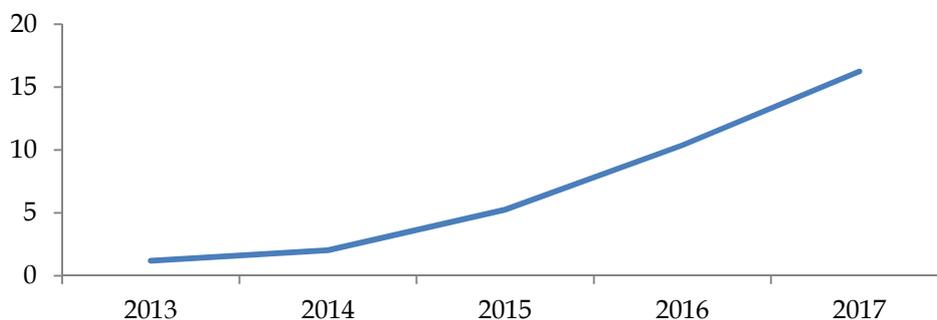


Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur pour avis

L'année 2017 a été particulièrement difficile pour l'AEFE en raison d'une **annulation de 33 millions d'euros de crédits** décidée cet été par le nouveau Gouvernement au titre de la réduction des déficits publics. Cette réduction brutale a conduit l'AEFE à programmer une **réduction du nombre d'enseignants** (-180 postes en 2018 et -160 en 2019) et à **remonter le taux de la contribution** versée par les établissements à l'AEFE (qui passe **de 6 à 9 %** de leurs recettes totales, soit une augmentation de 50 %). Un amendement de la commission des finances du Sénat propose de rétablir 30 millions d'euros de crédits sur le budget 2018.

Progressivement, compte tenu de la contrainte budgétaire et de l'augmentation régulière des refus de détachement en provenance du ministère de l'Éducation nationale, les établissements font de moins en moins appel à des professeurs de l'éducation nationale expatriés pour assurer leur mission dans les lycées français de l'AEFE.

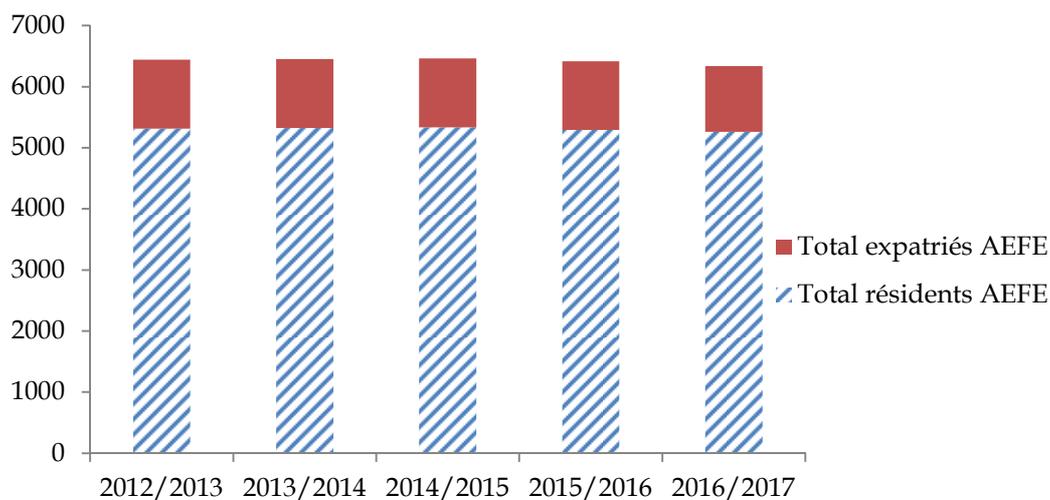
Évolution du taux de refus de détachement (en % des demandes)



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

Ceux-ci sont remplacés par des personnels recrutés localement par les établissements. Mais le pays d'implantation ne présente pas toujours les ressources nécessaires à ces recrutements et il faut prendre garde à ce que ces changements ne débouchent pas sur une moindre qualité de la prestation.

Évolution des effectifs expatriés et résidents¹



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

¹ Dans ses huit recommandations du rapport précité, la Cour des comptes avait préconisé de réduire progressivement la proportion d'expatriés au profit des résidents et de valoriser le statut de recruté local. Entre 2017 et 2018, on observe bien une diminution des postes d'expatriés et de résidents.

3. Une enveloppe de bourses maîtrisée

La France est l'un des rares pays qui accompagnent l'expatriation de leurs ressortissants par un système de bourses sur critères sociaux. Sur les 125 000 élèves français, le réseau comptait en 2016 quelques 25 660 boursiers¹, soit un peu plus de **20 % de boursiers**.

L'enveloppe budgétaire pour 2018 est fixée, dans le programme 151 de la présente mission « Action extérieure de l'État », à **110 millions d'euros**, un montant bien inférieur aux 125,5 millions d'euros² que le Gouvernement s'était engagé à maintenir suite à la réforme des bourses de 2013. Toutefois, le montant des bourses effectivement versées aux familles n'a jamais dépassé les 100 millions d'euros jusqu'en 2015 :

- en 2016, sur les 115,5 millions d'euros initialement prévus en loi de finances initiale, après application de la réserve de précaution de 8 % et l'annulation d'un crédit de 19 millions d'euros, seuls **87,26 millions d'euros** ont été effectivement versés à l'AEFE ;

- en 2017, sur les 110 millions d'euros initialement prévus en loi de finances initiale, après application de la réserve de précaution de 8 % et l'annulation d'un crédit de 2 millions d'euros, seuls **99,2 millions d'euros** ont été effectivement versés à l'AEFE.

Il est donc hautement probable que les 110 millions d'euros inscrits au PLF 2018, enveloppe stable par rapport à 2017, seront suffisants. D'autant plus que le ministère intègre dans ses précisions un gain de change et qu'il tient compte d'une enveloppe de crédits disponibles au titre des années antérieures dans les comptes de l'AEFE.

4. Des droits de scolarité préoccupants

Il convient néanmoins de rester vigilant sur l'un des principaux déterminants de la dépense de bourses scolaires : **le niveau des tarifs de scolarité pratiqués par les établissements**³. Les droits de scolarité dans les établissements d'enseignement français à l'étranger sont en effet en progression constante. En moyenne, ils étaient de 4 000 euros en 2012/2013 et sont passés à **5 000 euros quatre ans plus tard soit une augmentation de près de 25 %** ! En moyenne, les établissements français demeurent cependant moins chers que leurs homologues anglo-saxons mais dix établissements du

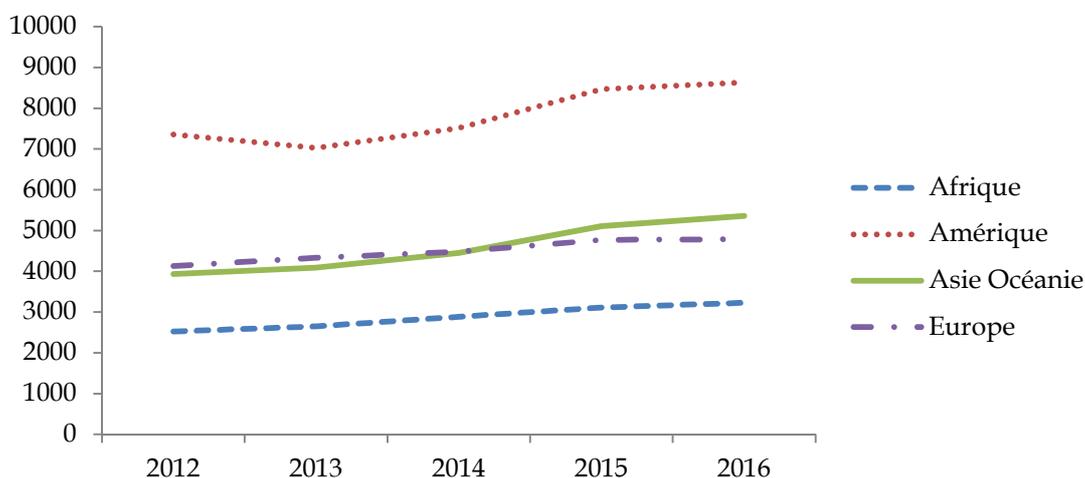
¹ Soit 15 747 familles, sur un total de 18 980 familles ayant déposé un dossier de demande de bourse.

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

³ Un rapport de Claudine Lepage et Philippe Cordery avait formulé plusieurs propositions qui ont été reprises sous la forme d'un « plan d'action ».

réseau AEFÉ vont jusqu'à facturer entre 25 000 et 35 000 euros pour une année scolaire.

Évolution des tarifs de scolarité moyens par continent (rentrées 2012-2016), en €/an



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur pour avis

B. LES AUTRES OFFRES ÉDUCATIVES : JOUER LA COMPLÉMENTARITÉ

L'offre de « lycées français à l'étranger » de l'AEFE ne peut être la seule offre d'enseignement français et en français. Les besoins à la fois des Français expatriés et des étrangers désireux d'offrir à leurs enfants une éducation française ou en français sont divers et la **complémentarité des offres** est fondamentale pour répondre aux besoins qui s'expriment.

1. La Mission laïque française (MLF) : un acteur à ne pas oublier

La MLF est une association reconnue d'utilité publique depuis 1907. Son réseau comporte aujourd'hui **111 établissements répartis dans 39 pays** et scolarise plus de 55 000 élèves dont 71 % d'étrangers. 88 de ces établissements affiliés à la MLF sont homologués par le ministère de l'éducation nationale dont 8 sont conventionnés avec l'AEFE. La MLF ne reçoit pas de subvention du ministère, mais bénéficie de **564 personnels détachés** du ministère de l'éducation nationale.

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

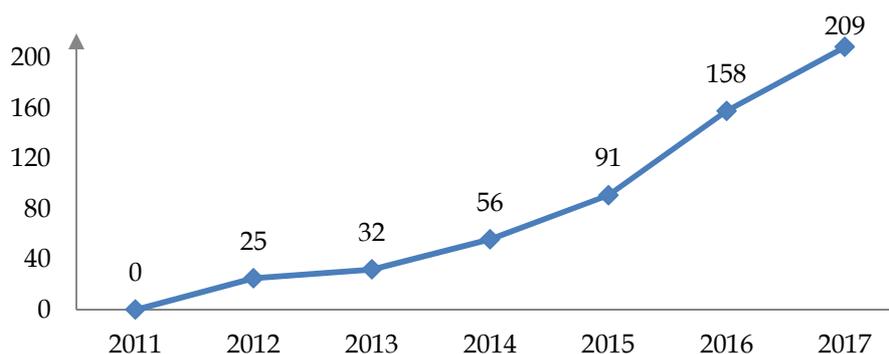
2. Le LabelFrancEducation : une belle dynamique à conserver

Le LabelFrancEducation a été créé en janvier 2012. C'est un label de qualité attribué aux établissements d'enseignement scolaire étrangers qui offrent une formation d'excellence en français dans le cadre de leurs programmes nationaux. Il répond notamment aux attentes des familles binationales et est particulièrement adapté dans les pays qui n'autorisent pas la scolarisation en dehors de leur système national. Il s'adresse à un « **vivier potentiel** » de **près de 2 millions d'élèves** qui poursuivent leurs études dans des sections bilingues francophones.

L'assouplissement de ses conditions d'octroi en 2014¹ a permis de développer le nombre d'établissements labellisés. Le label est attribué par le ministère après avis d'une commission interministérielle annuelle qui réunit le ministère chargé des affaires étrangères, le ministère chargé de l'enseignement supérieur, l'AEFE, la MLF et l'Institut français. Sa gestion administrative est assurée par l'AEFE.

À la rentrée 2017, le réseau comptait **209 établissements, dans 44 pays**. Le nombre d'établissements candidats à ce label reste très important et, selon le ministère, le travail de promotion de cet instrument continue de porter ses fruits notamment dans la zone Afrique du Nord / Moyen-Orient. Par ailleurs, l'extension en Amérique du Sud et en Europe se confirme. Enfin, la dernière campagne se caractérise par une implantation dans des pays comme l'Inde ou la Chine.

Évolution du nombre d'établissements « LabelFrancEducation »



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

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

3. Le programme français langue maternelle (FLAM) : un outil intéressant notamment pour les familles binationales

Créé en 2001 par le ministère des affaires étrangères, à l'initiative du Conseil supérieur des Français de l'étranger et de sénateurs représentant les Français établis hors de France, le programme FLAM a pour objectif de permettre à des enfants français expatriés de conserver un contact régulier et construit avec la langue et la culture françaises au travers d'activités extra-scolaires. Ces activités s'adressent à tous les groupes d'âge entre 5 et 16 ans. Il est particulièrement utile pour des familles binationales établies de manière pérenne à l'étranger, soucieuses de s'intégrer dans le pays d'accueil et dont les enfants ne sont pas scolarisés dans des établissements d'enseignement français.

Le programme se traduit par l'attribution de **subventions, à vocation non pérenne**, versées à des associations *ad hoc* pour permettre le démarrage et la montée en puissance de leurs actions.

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

On compte aujourd'hui plus de **150 associations FLAM** en activité dans **37 pays**. **48 d'entre elles reçoivent un appui financier de l'AEFE**¹. Après un décollage important, ce programme se stabilise depuis 2010 autour d'une cinquantaine d'associations subventionnées (à hauteur de 232 000 euros au total en 2016 soit, en moyenne, moins de 5 000 euros par association). Afin de continuer à apporter un soutien aux associations ne bénéficiant pas d'aide financière, l'Agence propose depuis 2014 un subventionnement pour l'organisation de regroupements régionaux (à hauteur de 37 000 euros en 2016).

4. L'École française numérique à l'étranger (EFNe) : un projet au point mort ?

La création d'une École française numérique à l'étranger a été annoncée à la fin 2015, avec pour objectif d'être accessible partout et à tous les publics et de rassembler **un million d'inscrits d'ici 2025**. Le marché du numérique éducatif est en effet estimé par le ministère à 166 milliards de dollars, avec une croissance de 23 % par an. Cette création vise à démultiplier

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

les capacités de notre réseau éducatif et culturel pour répondre à la demande d'éducation bilingue francophone et de français dans le monde.

Malheureusement, deux ans après son lancement, le projet ne semble pas se mettre en place très rapidement. En réponse à une question de votre rapporteur pour avis, le ministère indique qu' *«à la suite de la consultation des partenaires potentiels du projet, cinq études ont été lancées (...). Elles ont porté sur les options juridiques en termes de portage, les contours technologiques de la plateforme, le nom du projet, le marché potentiel de l'EFNe et sur les ressources d'ores et déjà disponibles pour alimenter la plateforme. Un comité de pilotage (...) assure la direction stratégique du projet. Il s'est réuni à deux reprises, en septembre 2016 et en mars 2017 ».*

Votre rapporteur pour avis s'inquiète du retard pris dans le démarrage de ce projet.

IV. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE : LA FRANCE EN PERTE DE VITESSE

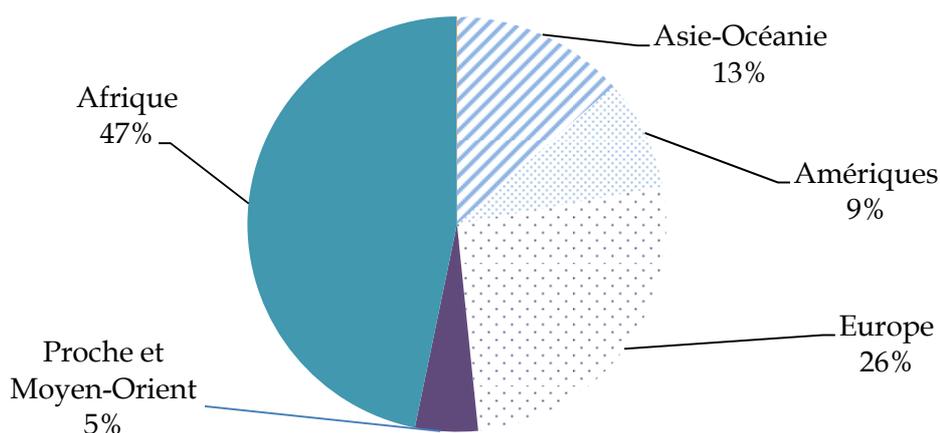
L'évolution du nombre d'étudiants dans le monde (qui a doublé en quinze ans) constitue une formidable opportunité pour notre pays.

A. BREXIT, ÉLECTION DE DONALD TRUMP : LES NOUVEAUX ATOUTS DE LA FRANCE

En termes d'attractivité universitaire, la France est relativement bien placée dans la compétition internationale mais elle perd régulièrement du terrain sur un marché qui devient de plus en plus concurrentiel avec l'apparition de nouveaux acteurs. En 2015, la France est passée de la 3^e à la 4^e place mondiale pour l'accueil d'étudiants en mobilité internationale, devancée désormais par l'Australie, demeurant toutefois toujours 1^{er} pays d'accueil non anglophone. En 2016-2017, **323 900 étudiants étrangers** étaient inscrits dans l'enseignement supérieur en France.

Le contexte international n'est toutefois pas totalement défavorable à la France, la perspective du *Brexit* et l'élection de Donald Trump à la présidence américaine sont en effet susceptibles de redorer le blason de la destination France auprès de certaines communautés étudiantes¹. C'est en tout cas le sentiment exprimé par les interlocuteurs de la récente mission d'information de votre commission en Inde.

Répartition géographique des étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur français en 2016-2017



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur pour avis

¹ Voir le compte-rendu de la mission d'information de votre commission en Inde sur le thème de l'enseignement supérieur et de la recherche, en date du 28 juin 2017 : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170626/cult.html>.

B. UN OPÉRATEUR DÉDIÉ : CAMPUS FRANCE

Campus France est l'un des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France. Créé en 2010 en même temps que l'Institut français et Expertise France, Campus France a pour « *mission de promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger et de participer à l'action extérieure de l'État* »¹. Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), Campus France a été placé sous la double tutelle du ministre des affaires étrangères et du ministre de l'enseignement supérieur².

1. Des moyens réduits pour de grandes ambitions

La loi de 2010 assigne à Campus France quatre missions, non limitatives :

- la valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français ;
- l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers ;
- la gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs ;
- la promotion et le développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Le réseau des espaces et antennes de Campus France

Intégrés au réseau culturel français, les Espaces (163) et Antennes (92) Campus France constituent le relais de l'action de l'Agence à travers le monde (dans 115 pays). La croissance du réseau s'est poursuivie en 2016 avec l'ouverture de 4 nouveaux Espaces : Adis-Abeba (Éthiopie), Port-au-Prince (Haïti), Lusaka (Zambie) et Fès (Maroc) et de 9 nouvelles Antennes : Banja Luka (Bosnie-Herzégovine), Oviedo, Saint-Jacques de Compostelle, Valladolid, Vido (Espagne), Gênes, Turin (Italie), Porto, Coimbra (Portugal).

Les implantations du réseau de Campus France se répartissent de la manière suivante : 11 % en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, 15 % en Afrique, 19 % en Amérique, 23 % en Asie et 32 % en Europe et dans la Communauté des États indépendants³.

À la fin 2016, 519 personnes travaillaient dans le réseau des Espaces, une augmentation de 12 % par rapport à l'année précédente. Progressivement on observe une augmentation des personnels ayant la nationalité locale même si 40 % des agents sont de nationalité française. A ces 519 personnes du réseau s'ajoutaient fin 2016 219 agents en France, soit près de 740 agents au total.

Source : Rapport d'activité 2016 de Campus France

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

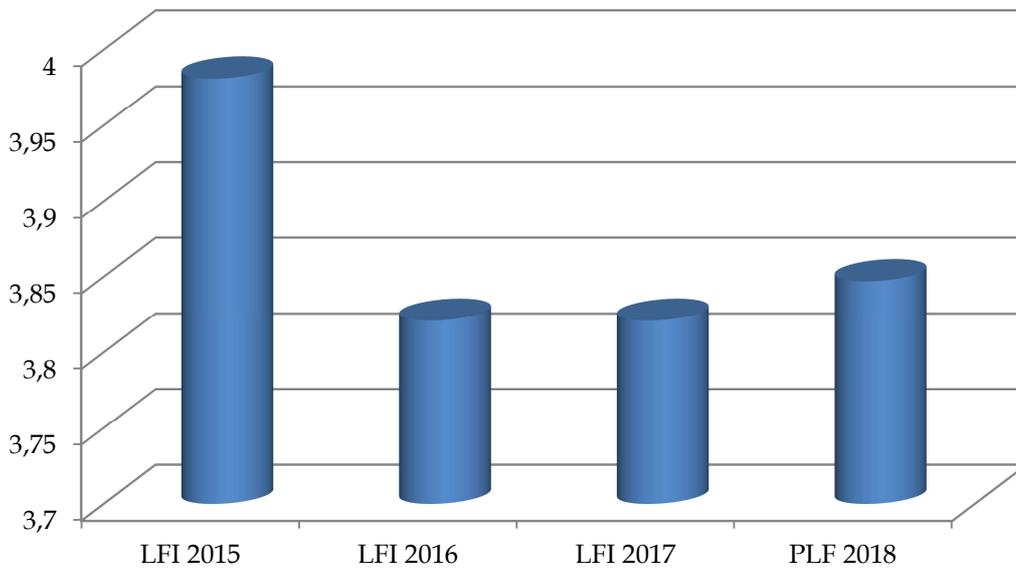
² Cf. article 6 de la loi précitée de 2010.

³ Qui regroupe 9 des 15 ex-républiques soviétiques dont la Russie.

La subvention pour charges de service public de Campus France inscrite au programme 185 dans le projet de loi de finances pour 2018 s'établit à **3,8 millions d'euros**, chiffre identique à celui de la loi de finances initiale 2017.

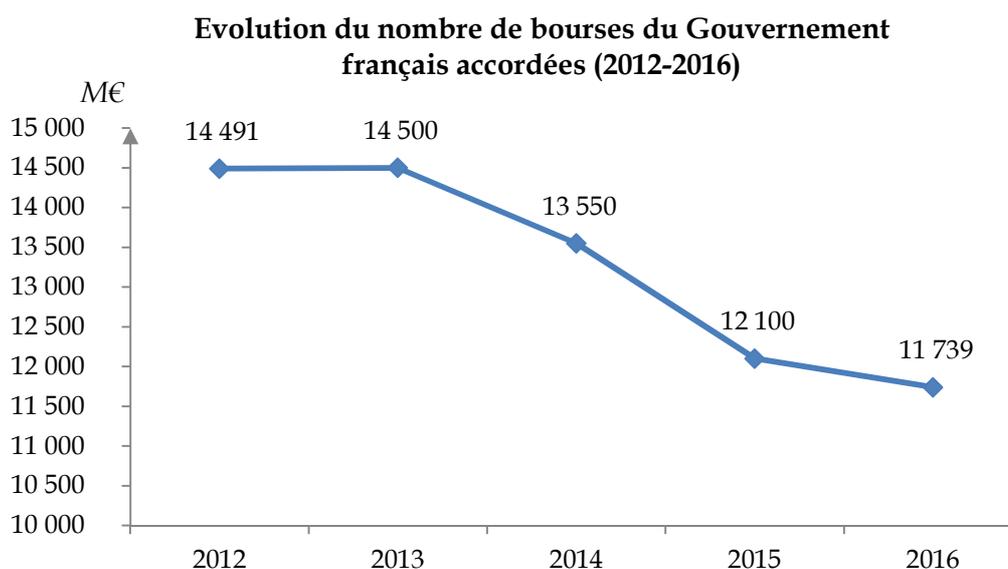
S'y ajoute une subvention en provenance du programme 150 de la Mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur » à hauteur de **1,91 million d'euros en 2018**.

Évolution des subventions votées à Campus France (2015-2018)
(en millions d'euros)



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur pour avis

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de la **diminution tendancielle des bourses du gouvernement français (en nombre, en montant comme en durée)** alors que nos concurrents sur le marché mondial accroissent leurs efforts en la matière pour attirer des étudiants.



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur pour avis

Une importante part de l'activité de Campus France concerne la gestion des boursiers pour d'autres mandats, notamment les bourses de gouvernements étrangers. À ce titre, Campus France a accompagné 4 665 boursiers en 2016 pour 3,3 millions d'euros de recettes pour l'opérateur. Ce montant était de 3,5 millions d'euros en 2014 et de 4,1 millions d'euros en 2015 mais les aléas économiques et politiques mondiaux ne permettent pas de tabler sur une progression linéaire des recettes issues de la gestion des bourses des gouvernements étrangers.

Par ailleurs, le ministère reconnaît que « l'obtention de nouveaux partenariats est bien souvent étroitement corrélée avec l'évolution du niveau d'investissement des postes en matière de cofinancement, sur leur enveloppe propre. Plus cette dernière se restreint, plus il devient difficile de proposer des partenariats avec des gouvernements étrangers »¹. Les restrictions budgétaires ont donc un très regrettable effet amplificateur sur la baisse du nombre de bourses cofinancées.

2. Les résultats de Campus France à l'issue de son premier COM

Le contrat d'objectifs et de moyens

La loi précitée de 2010 a expressément prévu la signature d'une « convention pluriannuelle » entre l'État et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France. Ce document doit définir, « au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mission en œuvre (des) missions »² de l'établissement. Le projet de ce « contrat d'objectifs et de moyens » (COM) doit être transmis par le Gouvernement, avant sa signature, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, c'est-à-dire, s'agissant du Sénat, à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication ainsi qu'à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur pour avis.

² Article 1^{er} de la loi précitée de 2010.

Chacune des commissions saisies dispose alors d'un délai de six semaines pour formuler, ou pas, un avis sur ce projet. À l'issue de ce délai de six semaines, ce contrat sera présenté au Conseil d'administration de l'opérateur avant signature par l'État (représenté par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, le ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, le ministre de l'intérieur et le ministre de l'action et des comptes publics), d'une part, et Campus France, d'autre part.

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Le premier COM de Campus France couvrait la période 2013-2015. Il fixait quatre « objectifs stratégiques » à l'établissement, largement inspirés des missions prévues par la loi précitée de 2010. De ces quatre objectifs stratégiques découlaient 16 « objectifs » eux-mêmes assortis de plusieurs « indicateurs de performance et d'activité » dont le COM précisait la méthodologie de recueil, le réalisé 2012 et les cibles 2013, 2014, 2015. Ce premier projet de COM avait fait l'objet d'avis favorables émanant de toutes les commissions parlementaires consultées¹.

Le bilan de ce premier COM est tiré très succinctement dans le projet de COM transmis cet été. Seuls trois points sont mis en exergue :

- « le regroupement sur un site géographique unique a permis de renforcer la cohésion des équipes » ;
- « la signature de l'accord d'entreprise, en octobre 2013, a unifié les différents régimes sociaux que la fusion du GIP et d'Egide en 2012 avait laissé coexister » ;
- « l'opérateur a intensifié son activité de promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que son soutien à l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers. Ainsi l'Agence organise ou participe annuellement à une cinquantaine de manifestations : salons institutionnels, tournées thématiques, etc. Concernant l'accueil, Campus France gère à la fin du premier contrat en 2015 plus de 31 000 mobilités par an (étudiants, stagiaires, chercheurs et experts). »

Votre rapporteur pour avis estime toutefois que **l'action de Campus France depuis sa création aurait mérité un bilan quelque plus étoffé.**

La **plateforme France Alumni**, lancée en novembre 2014 par le ministère, est une **réussite majeure** de Campus France. Pensée comme un réseau social, cette plateforme permet aux anciens étudiants internationaux de maintenir le contact avec la France et d'échanger entre eux. Deux ans et demi après son lancement, le réseau social affichait en juillet 2017 65 000 membres, 707 établissements d'enseignement supérieur partenaires, 492 entreprises partenaires, 159 partenaires institutionnels, 350 événements organisés à l'intention des membres du réseau et bientôt 90 ambassades (soit 50 % de notre réseau diplomatique) dotées d'un site local de France Alumni.

¹ Voir comptes rendus des commissions du 13 novembre 2013 ainsi que Rapport d'information de la Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale n° 1549, XIV^e législature.

3. Un deuxième COM sans visibilité budgétaire

Le premier COM ayant expiré à la fin de l'année 2015, l'opérateur est sans COM depuis presque deux ans. Il n'a cependant pas été sans cadrage puisque les ministères de tutelle ont adressé à la directrice générale de Campus France une lettre de mission en date du 7 septembre 2015.

Ce projet de COM assigne **trois objectifs** à Campus France :

– « *promouvoir et valoriser l'enseignement supérieur et la recherche français à l'international* » ;

– « *se positionner, en France et au-delà, comme acteur central de la mobilité à l'international* » ;

– « *améliorer l'efficacité de la gestion administrative et financière* ».

Votre rapporteur pour avis est favorable à ces objectifs qui sont conformes aux missions fixées par la loi à Campus France. Toutefois, l'objectif n° 2 (« *se positionner, en France et au-delà, comme acteur central de la mobilité à l'international* ») supposera **probablement un rapprochement de Campus France avec le dispositif « Erasmus + »** chargé des mobilités « sortantes » (mobilités internationales d'étudiants français).

Plusieurs « enjeux » d'avenir sont également assignés à Campus France par le projet de COM : le numérique, l'Europe et la mobilisation des crédits européens, la dématérialisation de la gestion des dossiers étudiants, le développement de *France Alumni*, la rationalisation de la politique des bourses et enfin le développement des outils de pilotage et la comptabilité analytique.

En revanche, **s'agissant des « moyens » de l'opérateur**, le projet de COM est terriblement silencieux. Les moyens actuels sont, de l'avis de votre rapporteur, insuffisants pour faire face dignement à la concurrence internationale actuelle et **l'absence de visibilité pluriannuelle** est particulièrement regrettable.

4. « MOPGA » : coup médiatique ou véritable dynamique ?

Le 1^{er} juin dernier, le Président de la République a lancé une initiative surnommée « *Make our planet great again* »¹ en référence au slogan de la campagne présidentielle de Donald Trump.

Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France s'était montrée extrêmement positive et enthousiaste sur cette initiative lors de son audition par votre commission : « *L'initiative MOPGA a été pour nous une formidable campagne de communication gratuite.* », évoquant 11 000 messages reçus venant d'étudiants, de chercheurs, d'entrepreneurs et d'organisations non-gouvernementales. Campus France, qui avait été chargé de répondre

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

aux étudiants et aux chercheurs, a envoyé un message plus détaillé à 5 622 chercheurs ou étudiants. 1 822 projets personnels détaillés ont été communiqués en retour, principalement sur le thème de l'énergie. En définitive, 484 personnes ont été candidates à doctorat en France. 31,5 millions d'euros ont été dédiés à cette action.

Votre rapporteur pour avis souhaite néanmoins tempérer cet enthousiasme : au final c'est **une petite cinquantaine de chercheurs** qui devrait être sélectionnée pour travailler entre trois et cinq ans en France, ce qui demeure marginal au regard des 11 000 chercheurs du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) dont près de 1 900 sont, d'ores et déjà, de nationalité étrangère.

*

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

Il a par ailleurs recommandé à votre commission de donner un avis favorable à l'adoption du projet de contrat d'objectifs et de moyens (2017-2020) de Campus France.

*

* *

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 - « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2018.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis un avis favorable à la signature du projet de contrat d'objectifs et de moyens (2017-2020) de Campus France.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 22 NOVEMBRE 2018

M. Claude Kern, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure. - Notre examen porte sur les crédits affectés à la diplomatie culturelle et d'influence de la France qui sont regroupés au sein de l'un des quatre programmes de la mission « Action extérieure de l'État ». Ce programme 185 représente près d'un quart des crédits de la mission. Dans ce programme 185, j'ai concentré mon étude sur les crédits qui financent notre réseau d'action culturelle, notre réseau d'enseignement français et en français et notre politique de promotion des études et de la recherche en France.

Les crédits du programme 185 ont été les grands sacrifiés du précédent quinquennat : de plus de 750 millions d'euros en 2012, ils sont tombés à moins de 685 millions d'euros cinq ans plus tard. Pour 2018, les crédits se stabilisent, mais à un niveau très bas, laissant les opérateurs de ce programme dans une situation de grande pénurie et d'inquiétude sur leurs missions.

L'Institut français et les alliances françaises obtiennent pour 2018, *grosso modo*, le maintien de leurs crédits. Doit-on s'en réjouir ? Oui, si l'on considère que c'est la première fois depuis sa création en 2010 que l'Institut français ne voit pas ses crédits diminuer ... mais non lorsque l'on constate que nos moyens ne sont plus du tout à la hauteur de nos ambitions dans le monde, qu'après ce « quinquennat meurtrier » ils ne remontent pas pour autant et que, malgré la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM), l'Institut ne dispose toujours d'aucune visibilité budgétaire.

Quant aux alliances françaises, elles sont certes largement autofinancées mais certaines petites alliances risquent de pâtir de la suppression de la réserve parlementaire qui représentait près de 500 000 euros pour le réseau et qui ne sont pas compensés. J'ajoute que la situation financière et judiciaire de la Fondation Alliance française est actuellement préoccupante.

Je dois reconnaître qu'en examinant notre réseau culturel avec l'œil du néophyte, je me suis tout d'abord interrogé sur la pertinence du double réseau qui est le nôtre pour mener des actions culturelles à l'étranger et y dispenser des cours de français : d'un côté, 124 instituts français pilotés par

le ministère, avec l'appui de l'Institut français, et de l'autre, 825 alliances françaises, chapeautées par la Fondation Alliance française. Dans la très grande majorité des cas il n'y a pas de « doublons » (sauf peut-être à Madrid ou à Pékin) et les réseaux sont géographiquement complémentaires. Mais animer deux réseaux, faire connaître deux « marques », développer des outils distincts, ce n'est spontanément ce que je jugerais le plus efficace. Le Président Macron a annoncé qu'il avait confié à M. Pierre Vimont une mission sur le rapprochement des deux réseaux, c'est courageux mais la tâche sera difficile. Nous devons rester très attentifs dans les prochains mois à ce que le rapprochement qui nous sera éventuellement proposé n'aboutisse pas à « casser ce qui fonctionne ».

Les crédits de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) sont également stables en apparence. Mais ils sont passés de 420 millions d'euros en 2012 à 340 millions d'euros en 2017, en raison, notamment, d'une annulation de crédits de 33 millions d'euros opérée cet été. L'AEFE connaît ce fameux « effet de ciseaux » entre charges et ressources qui aboutit, *in fine*, pour ne pas renoncer à la qualité de l'enseignement, à l'augmentation des frais annuels de scolarité, passés, en 2012, de 4 000 euros en moyenne à 5 000 euros quatre ans plus tard. Le Président de la République a annoncé, le 2 octobre dernier, que les moyens de l'AEFE seraient sanctuarisés, nous y serons attentifs.

S'agissant de Campus France, le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui nous est soumis est succinct, assez peu ambitieux, il tire un bilan plus que rapide du précédent COM et ne dit rien sur les moyens de l'opérateur ; or nous savons pertinemment que ces moyens sont insuffisants. Le budget de Campus France reste stable cette année alors que la mobilité étudiante mondiale explose et qu'elle rapporte chaque année près de deux milliards d'euros nets à la France. Quant aux bourses « d'attractivité », leur montant a été divisé par deux en dix ans alors que, pendant le même temps, l'Allemagne augmentait les siennes de 6 % par an. Et pourtant, malgré toutes les faiblesses de ce projet de COM, je vous propose d'émettre un avis favorable. Campus France est, en dépit de contraintes budgétaires fortes, un établissement dynamique, qui a de belles réussites à son actif comme *France Alumni* et qui accomplit un travail remarquable pour attirer les étudiants étrangers ; je ne voudrais pas qu'un avis défavorable décourage ses personnels.

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2018 pour l'action culturelle extérieure sont loin de déclencher chez moi un enthousiasme débordant et je suis véritablement inquiet pour la pérennité de notre influence dans le monde. Chaque année du précédent quinquennat, notre commission a alerté le Gouvernement sur cette situation, rien n'y a fait. Cette année, certes, les moyens ne baissent plus, mais ils ne se redressent pas non plus : le Gouvernement nous propose de laisser les opérateurs dans leur état actuel de pénurie. Nous avons tenu hier soir, à l'initiative de notre

présidente, un très intéressant débat en séance publique sur l'avenir de l'Institut français et plus généralement sur la diplomatie d'influence de la France. Le ministre s'est montré à l'écoute et nous a dit : « message reçu ». Je vous propose donc de lui faire confiance et d'émettre un avis favorable sans enthousiasme et assorti de moult réserves sur les crédits du programme 185. Restons vigilants !

Mme Claudine Lepage. – Si les crédits de l'action extérieure de l'État paraissent stabilisés, il s'agit en réalité d'un trompe-l'œil. L'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a en effet subi, cette année, une annulation de crédits à hauteur de 33 millions d'euros, correspondant à 10 % de son budget annuel. Cette coupe brutale aura des conséquences majeures, notamment la suppression de 512 postes d'enseignants titulaires, soit 10 % des effectifs actuels, au cours des trois prochaines années et la fixation à 9 %, au lieu de 6 % précédemment, du pourcentage des frais de scolarité reversé par les établissements en gestion directe et conventionnés à l'AEFE. Fort logiquement, cette mesure affectera directement la situation financière des établissements : ils seront amenés, en conséquence, à augmenter les frais annuels de scolarité dans un contexte où, s'ils ne dépassent pas 1 800 euros à Madagascar, ils s'établissent déjà à plus de 20 000 euros aux États-Unis. Dans ces conditions, le risque d'un dé-conventionnement de certains établissements est réel. Les économies réalisées sur l'AEFE mettent donc directement à mal nos ambitions en termes de diplomatie culturelle et d'influence.

La situation est, au regard des crédits alloués pour 2018, nettement plus favorable pour l'Institut français. Vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, et cela a été rappelé hier lors de notre débat en séance publique : les moyens de l'opérateur, pour la première fois depuis sa création, ne reculent pas, même s'ils demeurent encore insuffisants. Lors des auditions budgétaires, plusieurs interlocuteurs ont salué la stabilisation des crédits pour 2018. S'agissant du rapprochement annoncé entre les instances parisiennes de notre réseau culturel, il me semble que le périmètre du projet demeure raisonnable et que les synergies envisagées sont prometteuses.

Le groupe socialiste s'abstiendra sur les crédits de ce programme malgré le vote - que je salue - par la commission des finances du Sénat, d'un amendement visant à doter l'AEFE de 30 millions d'euros supplémentaires afin de ramener ses moyens à ceux prévus en loi de finances pour 2017. Mais, l'avenir de l'AEFE, comme celui de l'amendement d'ailleurs, reste fragile.

Campus France, dont vous nous avez présenté le projet de COM 2017-2020 représente une vitrine importante pour l'image de la France à l'international, comme nous pouvons régulièrement le constater lors de nos déplacements. Mme Béatrice Khaiat, sa directrice générale, a récemment présenté devant notre commission la situation d'extrême concurrence internationale dans laquelle se trouve l'opérateur. Son audition, comme les objectifs fixés par le COM, laissent à penser que les tutelles de l'opérateur

l'engagent dans une stratégie plus efficace, avec le renforcement de la politique de communication, du suivi des bourses et de l'égalité femmes-hommes. Hélas, quel sera le respect effectif de ces ambitions compte tenu de la faiblesse des moyens qui lui sont alloués ? L'évolution du nombre et du montant des bourses est particulièrement inquiétante. Campus France ne distribue plus que 12 000 bourses par an. Ce nombre a été divisé par deux en dix ans et il est désormais bien loin des 77 000 bourses distribuées par l'Arabie saoudite, des 90 000 bourses turques et, en Europe, de la politique extrêmement volontariste de l'Allemagne en la matière. La France n'est désormais plus que le quatrième pays d'accueil pour les étudiants en mobilité internationale. Ce rang pourrait encore descendre alors que de nombreux pays émergents réalisent d'importants efforts pour exister sur la scène internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur. Les moyens de Campus France ne sont plus en adéquation avec l'évolution de la mobilité étudiante internationale. C'est pourquoi notre groupe s'abstiendra sur ce projet de COM.

M. André Gattolin. – Je partage, monsieur le rapporteur, votre juste frustration s'agissant des moyens alloués à notre diplomatie culturelle et d'influence, qui pâtit également d'une insuffisante évaluation de ses instruments. Lorsque j'étais rapporteur spécial de la mission culture pour la commission des finances, j'ai maintes fois essayé d'obtenir un agrégat de ces instruments et de leur périmètre de compétences, en vain. Pour l'évaluer, il faut dresser un panorama de la nébuleuse d'outils et d'opérateurs de notre action extérieure afin de la comparer, dans ses moyens et ses actions, à la politique menée par d'autres pays. La diplomatie culturelle ne se limite pas à l'AEFE et au réseau des instituts et des alliances ; elle comprend également l'audiovisuel extérieur. Par exemple, France 24, qui fait pourtant partie intégrante de notre politique d'influence, ne porte nullement la voix de la France, au point que l'on peut s'interroger parfois sur sa ligne éditoriale. On peut également s'interroger, à cet égard, sur l'inexistante stratégie de valorisation de TV5 Monde par les pouvoirs publics. Il est, à mon sens, urgent de définir une politique d'influence culturelle au sens large, disposant de moyens financiers à la hauteur de ses ambitions et en prise avec les évolutions du monde et le dynamisme de la concurrence internationale. Malgré la nécessité de cette remise à plat, l'avis de notre groupe est favorable.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – À écouter vos interventions, mes chers collègues, je me rends compte combien le débat qui s'est tenu, à l'initiative de notre commission, hier soir en séance publique, était utile.

Mme Françoise Laborde. – Ce débat était effectivement une excellente initiative car il a permis, avec notamment nos collègues sénateurs représentant les Français de l'étranger, d'élaborer une vision globale de la diplomatie culturelle de la France. Le groupe RDSE donnera un avis favorable à l'adoption des crédits de ce programme.

Mme Sonia de la Provôté. – Pour la première fois depuis quatre ans, les crédits alloués à l'action extérieure de l'État ne diminuent pas. Il n'en demeure pas moins que la situation du réseau est préoccupante et que de nombreuses questions restent en suspens, ainsi que l'a prouvé le débat d'hier soir. Je citerai notamment la multiplication des actions réalisées à l'international par des opérateurs culturels, à l'instar du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ou de l'Office national de la diffusion artistique (ONDA), qui empêche de disposer d'une vision globale de notre politique culturelle extérieure. Il me semblerait, à cet égard, utile que l'Institut français puisse coordonner ces différentes initiatives. En effet, si des coopérations existent entre opérateurs, nul ne dispose aujourd'hui d'une vision globale des actions menées. Malheureusement, c'est également le cas en matière d'audiovisuel extérieur.

L'AEFE est aujourd'hui victime du fameux « effet de ciseau » dont s'inquiétait la Cour des comptes, prise entre une diminution de ses moyens et une augmentation du nombre d'élèves inscrits dans ses établissements. Or, il est indispensable de maintenir cet outil majeur de notre diplomatie culturelle, fer de lance de l'apprentissage du français dans les pays étrangers.

S'agissant de la fusion des instances parisiennes des alliances et des instituts français, je n'ai pas trouvé très limpides les explications du ministre lors du débat d'hier soir. Il me semble qu'à tout le moins, doivent être étudiés avec attention les éventuels dommages collatéraux qu'une telle évolution pourrait causer. Pour conclure, malgré des crédits stables, le projet de budget pour 2018 ne donne pas à l'action extérieure de la France une impulsion à la hauteur de ses ambitions. La feuille de route qui nous est présentée est dense mais ses développements pratiques, comme ses objectifs, demeurent imprécis. À l'heure où toutes les grandes puissances font de l'influence culturelle une priorité, la France doit prendre la mesure de ses besoins en la matière. Le groupe UC, malgré ces nombreuses réserves, émettra un avis favorable à l'adoption des crédits.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Madame Lepage, vous trouverez dans mon rapport écrit des précisions relatives aux conséquences, pour l'AEFE, de la coupe de 33 millions d'euros qui lui a été imposée cet été. En 2018, ce sont 180 postes qui devraient être supprimés, puis 160 en 2019. Le Président de la République a annoncé que les moyens de l'Agence seraient désormais sanctuarisés, je ne demande qu'à le croire. Je partage également votre analyse s'agissant du COM de Campus France, tout comme je suis d'accord avec André Gattolin sur la nécessité de repenser globalement notre politique d'influence culturelle. Madame de la Provôté, l'AEFE n'est en

effet pas le seul partenaire de la promotion de la langue française à l'étranger : les 265 établissements partenaires ainsi que ceux du LabelFrancEducation y concourent également.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suivrai bien sûr l'avis de notre rapporteur mais je demeure extrêmement réservée, à titre personnel, sur les crédits de ce programme et sur l'absence de feuille de route sur l'avenir de l'action extérieure de l'État. À chacun de nos déplacements à l'étranger, les opérateurs nous font part de leurs inquiétudes. Dans ce contexte, le débat d'hier mérite d'être poursuivi et, dans cette attente, nos réserves sont immenses.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2018.

La commission émet un avis favorable au projet de contrat d'objectifs et de moyens de Campus France 2017-2020.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Par la commission

Campus France

Mme Béatrice Khaiat, directrice générale

Par le rapporteur pour avis

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)

M. Laurent Bili, directeur général de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, accompagné de M. Daniel Vosgien, délégué aux programmes et aux opérateurs

Institut français (IF)

M. Pierre Buhler, président, accompagné de Mme Anne Tallineau, directrice générale

Fondation Alliance française

M. Bertrand Commelin, secrétaire général

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

M. Christophe Bouchard, directeur, accompagné de Mme Raphaëlle Dutertre, responsable des relations avec les élus

Par ailleurs, le Sénat a organisé le mardi 21 novembre 2017 un débat en séance publique sur l'avenir de l'Institut français.

ANNEXE

Audition de Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et Campus France pour la période 2017-2020

MERCREDI 8 NOVEMBRE 2017

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Nous accueillons Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France. Campus France est un opérateur de l'État, placé sous la double tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre chargé des affaires étrangères. Campus France est chargé de mettre en place une « chaîne de l'accueil » des étudiants étrangers, allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à la gestion de la mobilité et de l'accueil des étudiants étrangers qui choisissent de venir étudier en France. Campus France, ce sont 163 espaces et 92 antennes, intégrés au réseau culturel français dans 115 pays.

Mme Khaiat nous présentera le contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2017 à 2020. La loi de 2010, qui a créé Campus France ainsi que l'Institut français et Expertise France, prévoit la transmission de leurs projets de contrats d'objectifs et de moyens aux commissions compétentes de chaque assemblée. Nous disposons de six semaines pour émettre, le cas échéant, un avis sur ce projet de contrat - ce que nous ne manquons jamais de faire. Afin d'éclairer cet avis que nous formulerons la semaine prochaine sur le rapport de notre collègue Claude Kern, rapporteur pour avis des crédits de l'action extérieure de l'État, pouvez-vous nous présenter le bilan du précédent contrat d'objectifs et de moyens et les axes stratégiques du prochain ?

Certains de nos collègues, sénateurs des Français de l'étranger, comme Mme Claudine Lepage, connaissent donc bien le réseau Campus France. C'est également le cas de notre collègue Guy-Dominique Kennel qui est administrateur de Campus France. Lors de chaque déplacement de notre commission à l'étranger, nous veillons à aller voir sur le terrain comment fonctionnent les services de Campus France. Ce fut le cas en 2015 à Rabat et Casablanca au Maroc et, il y a six mois, à Hyderabad, en Inde. À l'Alliance française d'Hyderabad, nous avons assisté à une présentation des formations d'ingénieurs en France à l'attention de jeunes Indiens, venus en nombre et visiblement très intéressés.

Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France. - Merci beaucoup de votre invitation. Je m'attacherai surtout à vous présenter Campus France et à replacer l'attractivité de la France dans le contexte mondial. Le contrat d'objectifs et de moyens nous satisfait, il y a peu à en dire.

À la fin des années 1990, la France manquait d'un organisme comme le Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD, office allemand d'échanges universitaires) ou le British Council, c'est pourquoi les ministres Claude Allègre et Hubert Védrine ont décidé, en 1998, de créer un organisme de promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger.

Jusqu'en 2015, le bloc anglo-saxon (États-Unis, Grande-Bretagne) était en tête pour attirer des étudiants ; la France se situait à la troisième place avec 310 000 étudiants étrangers accueillis sur notre territoire, dont la moitié d'Africains, 25 % d'Européens, 18 % d'Asiatiques et 8 à 9 % d'Américains.

Le nombre d'étudiants en mobilité dans le monde double tous les 12 ans : ils étaient 2 millions en 2000, 4 millions en 2012 et on estime qu'ils seront 9 millions en 2025. En 2015, la France est passée en 4^e position, dépassée par l'Australie, même si elle reste le premier pays francophone d'accueil. La Russie, 6^e, est juste derrière l'Allemagne, 5^e : les étudiants des pays de l'ancien bloc soviétique, qui s'étaient détournés de la Russie après la chute de l'URSS, y retournent désormais massivement grâce une politique très attractive de bourses et des campagnes de communication. Ensuite viennent le Canada (7^e), le Japon (8^e) et la Chine (9^e) qui mène une politique d'influence depuis les années 2000. L'objectif de ce plan stratégique, « Le rêve chinois », est que la Chine passe de premier pays d'envoi à premier pays d'accueil des étudiants dans 20 à 30 ans. Les Émirats arabes unis sont passés de la 18^e place en 2010 à la 12^e place en 2015. L'Arabie saoudite attribue des bourses d'études islamiques, et est ainsi passée de la 29^e place en 2010 à la 13^e place en 2015 ; la Turquie, passée de la 31^e à la 14^e place avec 30 000 bourses du même type en 2015, 60 000 bourses en 2016, 90 000 bourses en 2017, etc. L'Ukraine et les Pays-Bas sont également offensifs, avec, dans ce dernier pays, des cours dispensés intégralement en anglais à partir du master pour tous les étudiants.

Face à ces nouveaux concurrents, la France reste dans le peloton de tête mais elle recule. Quelle politique veut-on mener, notamment à l'égard de l'Afrique ? Nous avons des liens anciens avec ce continent et nous devons être présents car nos concurrents y sont également. La comparaison entre les espaces Campus France et les instituts Confucius en Afrique est édifiante, notamment à Dakar. La Turquie mène également une politique d'influence active en Afrique, avec notamment l'implantation d'instituts culturels.

La France est aujourd'hui en concurrence avec des pays qui investissent massivement. Or, en quinze ans, les moyens que la France allouait aux bourses ont été divisés par deux. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit un maintien des sommes allouées aux bourses, mais il

faudrait faire beaucoup plus. Les pays anglo-saxons attribuent peu de bourses mais mènent des campagnes de promotion massives réalisées par de grandes agences de communication. La France est au milieu du gué : elle n'a ni les moyens de réaliser des campagnes de communication importantes, ni d'attribuer autant de bourses que ses concurrents - notamment l'Allemagne qui en attribue massivement.

Exemple flagrant, alors que les étudiants tunisiens venaient très majoritairement en France il y a quelques années encore, ils ne sont plus que 50 % actuellement, et se dirigent désormais vers l'Allemagne, qui veut aussi construire une université tuniso-allemande, la Roumanie ou encore l'Espagne. Autre exemple : le Cameroun, pays à la fois anglophone et francophone, où l'Allemagne arrive désormais devant la France, qui n'attire plus que 15 % des étudiants camerounais poursuivant des études à l'étranger.

Campus France est un établissement sous tutelle des ministères des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur. Le forum Campus France rassemble tous les types d'établissements d'enseignement supérieur : universités, écoles d'ingénieurs, écoles de commerce, écoles d'art, centres de langues, etc.

Nous faisons de la communication à l'étranger car les étudiants ont le choix de leur lieu d'études et nous devons les convaincre. Nous les aidons à s'inscrire et à se rendre en France, mais cela nécessite une politique de visas plus souple, y compris pour les visas de circulation qui permettent aux étudiants étrangers ayant obtenu un master ou un doctorat en France de garder un lien avec notre pays.

La loi relative au droit des étrangers en France a créé une carte de séjour « Passeport talent », mais il faut appliquer la loi et délivrer effectivement ces cartes de séjour. Vous avez tous connaissance de visas refusés. Menons une politique de délivrance des visas plus ouverte allant dans le sens d'une plus grande attractivité. L'élection de notre Président de la République (et également son initiative « Make Our Planet Great Again ») a donné l'image d'une France ouverte sur le monde, positive, qui attire les étrangers. Poursuivons dans cette voie.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Venons-en au bilan et aux projets de contrats d'objectifs et de moyens...

Mme Béatrice Khaiat. - Le contrat d'objectifs et de moyens reprend nos grandes missions. Il réaffirme la promotion de l'enseignement supérieur et la recherche ; nous gérons les bourses du Gouvernement français et le contrat nous demande de démarcher davantage les gouvernements étrangers pour qu'ils nous confient des programmes de bourses ainsi que l'accueil de leurs étudiants en France. Un accent est également mis sur le numérique, pour notamment garder contact avec les Alumni, les anciens élèves ayant fait leurs études en France. Campus France a ainsi développé un réseau social de 120 000 Alumni dans 85 pays, animé par les ambassades.

Ce nouveau contrat d'objectifs et de moyens correspond bien à nos activités mais ne fixe pas de nouvelles ambitions. Il ne dit rien sur les moyens ni sur les actions nouvelles, mais est plus simple et plus lisible que le précédent contrat d'objectifs et de moyens, qui comportait beaucoup trop d'indicateurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Un contrat d'objectifs et de moyens doit fixer des objectifs et des moyens, c'est son but.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. - J'ai étudié le contrat d'objectifs et de moyens qui fixe, comme vous l'avez dit des objectifs mais sans précision sur les moyens. C'était aussi le cas pour l'Institut Français. Avez-vous l'assurance que vos deux ministères de tutelle vous accorderont les moyens nécessaires pour exercer vos missions ?

Le ministère des affaires étrangères avait souhaité passer de 48 % (en 2015) à 52 % (en 2017) des bacheliers étrangers dans les lycées français à l'étranger qui poursuivent leurs études supérieures en France. Cet objectif est-il atteint ?

Campus France est présent dans près de 120 pays. Dans un contexte de baisse de crédits publics, vous avez démultiplié votre action en créant de nouveaux outils numériques innovants, comme France Alumni lancé fin 2014, qui met en réseau les étudiants étrangers ayant fait leurs études en France avec les ambassades, les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises françaises ; plus de 77 ambassades y ont participé. Où en est le développement de ce réseau social ? Ce service est-il toujours gratuit ou est-il devenu payant ?

Immersion France est une application gratuite mobile téléchargeable pour les étudiants qui veulent étudier le français en France. Plus de 400 offres de formation en langue française y sont proposées. L'application a connu un grand succès dès son lancement. Où en est l'application ? Combien compte-t-elle d'utilisateurs ?

Quels sont les premiers résultats de l'initiative MOPGA (*Make Our Planet Great Again*) - puisqu'il faut l'appeler ainsi en France ! - lancée par le Président de la République le 8 juin dernier ? A-t-elle vocation à être poursuivie par Campus France ?

Les bourses du Gouvernement français sont un outil central de notre attractivité universitaire - 12 000 étudiants en bénéficient chaque année - mais elles pâtiennent de la contrainte budgétaire : les crédits budgétés ont été réduits de 10 % en 10 ans (et les crédits consommés ont connu également une réduction) alors que nos concurrents accroissent leurs efforts. En Allemagne, les bourses pour les étudiants étrangers ont augmenté ces dernières années de 6 % par an. Comment analysez-vous cette situation ?

Mme Béatrice Khaiat. - Soyons clair : je n'ai aucune garantie sur les moyens que m'accorderont les deux ministères. Campus France reçoit

chaque année une subvention pour charges de service public de 6 millions d'euros, ce n'est pas assez pour de grosses campagnes de communication. La France distribue 12 000 bourses chaque année, mais l'Arabie saoudite en distribue 77 000, la Turquie 90 000, et l'Allemagne en verse à foison. La France n'a plus les moyens de financer un cursus complet (les bourses sont versées pour une durée de six à douze mois) et pour des montants moindres : en moyenne 700 euros par mois contre 3 000 euros en Arabie saoudite...

Mais n'oublions pas que la France a une excellente image. Nos études supérieures ont le meilleur rapport qualité-prix au monde. Le fait que les frais universitaires soient largement pris en charge par l'État est un élément d'attractivité, couplé à une politique de recherche excellente qu'atteste le nombre élevé de prix Nobel, médailles Fields, etc. obtenus par les chercheurs français. La qualité de vie, notre culture et notre langue sont également reconnues.

Nous réalisons actuellement une étude avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour connaître le nombre d'élèves des lycées français qui poursuivent leurs études supérieures en France. Nous vous transmettrons cette étude avant la fin de l'année.

Il est intéressant de comparer France Alumni avec l'Alumniportal Deutschland, portail centralisé lancé par le DAAD en septembre 2008, qui compte 155 000 membres. France Alumni, après seulement trois ans d'existence, rassemble déjà 121 000 membres, et est décliné pays par pays car il nous a semblé important que les ambassades conservent un lien avec les anciens étudiants revenus dans leur pays. Cette initiative associe l'ambassade, les établissements d'enseignement supérieur, les entreprises françaises ou du pays, et les Alumni. Les plateformes France Alumni sont très dynamiques, notamment au Maroc et en Chine. Actuellement 86 sites sont ouverts, il y en aura 90 avant la fin de l'année.

Immersion France, autre application, doit donner envie aux étudiants étrangers de venir étudier en France ou, ne serait-ce que de découvrir tout simplement le français dans un cours d'été, couplé avec du sport ou une autre activité.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. - France Alumni est-il toujours un service gratuit ?

Mme Béatrice Khaiat. - Oui, car il faut atteindre un seuil critique pour pouvoir faire payer une entreprise mettant en ligne une annonce pour un recrutement. Nous disposons d'un vivier de 121 000 membres, nous attendons le seuil de 150 000 membres avant de faire payer le service.

Immersion France rassemble près de 500 offres de promotion pour les centres de français langue étrangère. L'application, disponible sur Android et sur iPhone, connaît un grand succès.

L'initiative MOPGA a été pour nous une formidable campagne de communication gratuite. À peine lancée, nous avons reçu sur le site près de 11 000 messages venant d'étudiants, de chercheurs, d'entrepreneurs et d'organisations non-gouvernementales. Campus France, chargé de répondre aux étudiants et aux chercheurs, a envoyé un message plus détaillé à 5 622 chercheurs ou étudiants, qui ont donné lieu au renvoi de 1 822 projets personnels détaillés, principalement sur le thème de l'énergie. Deux tiers des étudiants et des chercheurs étaient Américains et plus d'une centaine d'entre eux issus d'universités prestigieuses comme le MIT (Massachusetts Institute of Technology) ou l'université d'Harvard. En définitive, 500 personnes ont déposé leur candidature pour des études en France, dont 320 Américains, et seront personnellement recontactés. Nous avons aussi 484 candidats à doctorat, dont 307 Américains, et beaucoup en sciences exactes. Par comparaison, la France ne compte actuellement que 220 doctorants américains, et principalement en sciences sociales. Le CNRS va gérer 400 projets dont 220 américains pour des longs séjours de recherche, 237 candidatures pour un post-doctorat dont 121 américains, 86 demandes de collaboration avec un laboratoire français et 92 demandes de court séjour de recherche. Campus France continuera à accompagner cette initiative très positive. Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation nous ont octroyé 1,5 million d'euros supplémentaires par rapport aux 30 millions déjà prévus pour accompagner ces étudiants, répartis sur trois pays : 1,25 million d'euros pour les États-Unis, 125 000 euros pour l'Inde et 125 000 euros pour la Grande-Bretagne.

Trois pays ou continents doivent avoir une place particulière dans notre politique d'accueil : la Chine (car les Chinois sont le deuxième contingent d'étudiants étrangers en France après les Marocains, mais seuls 10 000 visas sont octroyés chaque année, contre 90 000 visas accordés en Grande-Bretagne), l'Inde (qui nous envoie 4 000 étudiants par an, un chiffre qui a doublé récemment mais qui reste largement inférieur aux 13 000 étudiants indiens accueillis en Allemagne) et enfin l'Afrique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Lors d'un long entretien durant notre voyage, le ministre indien de l'éducation nous a confirmé le fort intérêt de son pays pour la France après l'élection de Donald Trump et le Brexit. Mais l'Inde était en attente de la signature par la France d'un accord de reconnaissance mutuelle des diplômes. J'ai écrit en ce sens à Thierry Mandon et ai renouvelé ma demande auprès de Frédérique Vidal.

Mme Béatrice Khaïat. - Cet accord n'est malheureusement pas encore signé.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Il faudrait qu'il le soit rapidement.

M. Jacques Groperrin. - Le Brexit est-il une opportunité pour l'attractivité de la France auprès des étudiants étrangers ? Si oui, lesquels ? Par ailleurs, nous savons tous que certaines filières universitaires sont actuellement « en tension » compte tenu de l'afflux d'étudiants français : comment dans ce contexte accueillir plus d'étudiants étrangers dans de bonnes conditions d'études ?

Mme Béatrice Khaiat. - Le Brexit et l'élection de Donald Trump ouvrent sans conteste des opportunités pour la France. Après l'élection américaine, Campus France a été immédiatement reçu par l'ambassadeur du Mexique en France : son pays réoriente ses programmes de bourses massivement vers la France. Quant au Brexit, il constitue une opportunité pour notre pays surtout vis-à-vis des Indiens.

Je profite de cette occasion pour rappeler que les espaces Campus France sont présents partout dans le monde, sauf en Grande-Bretagne, où notre bureau, qui se trouvait au sein de l'Institut français de Londres, a été fermé il y a quelques années. Il est indispensable que nous rouvrions un espace Campus France dans ce pays.

Les filières sous tension le sont surtout pour la première année de licence. Or les étudiants étrangers arrivent souvent en troisième année de licence, en master ou en doctorat. Les demandes sont donc différentes.

À cet égard, il est important de promouvoir les doctorats en France, dont le nombre est en baisse, tant chez les étudiants français que chez les étudiants étrangers en France : il y a donc de la place pour les étudiants étrangers, d'autant plus que la France veut aussi envoyer de plus en plus d'étudiants français à l'étranger.

Mme Claudine Lepage. - Merci de votre présentation qui replace Campus France dans un contexte mondial éminemment concurrentiel. L'ambassade de France au Mexique est également très sollicitée pour mettre en place des programmes de double certification France-Mexique. C'est une opportunité très intéressante à la suite de l'élection de Donald Trump.

Nous sommes prêts à soutenir les objectifs de votre contrat d'objectifs et de moyens, mais c'est difficile lorsqu'on ne connaît pas les moyens alloués...

Sénatrice des Français de l'étranger, j'ai pu visiter de nombreux bureaux de Campus France, à certaines saisons remplis d'étudiants se faisant conseiller. Savez-vous quel pourcentage de ces étudiants part effectivement étudier en France ? Le cas échéant, pour quelles raisons ne viennent-ils pas ? Est-ce un projet insuffisamment étayé, un refus des universités françaises, un refus de visa ?

Le chiffre de 121 000 membres de France Alumni après seulement quelques années d'expérience est très encourageant.

Où en est le projet de suivi plus spécifique par Campus France des étudiants venus en France ? Quel est leur taux de réussite dans leurs études en France et leur devenir après leurs études ?

Très souvent, les étudiants étrangers présentent un dossier dès le baccalauréat obtenu mais nous ne les acceptons pas en premier cycle universitaire. Cela a-t-il un rapport avec les filières sous tensions ? La réforme prévue pour l'entrée à l'université aura-t-elle un impact sur l'action de Campus France ?

M. Pierre Ouzoulias. - Merci pour cette présentation qui me laisse perplexe. Malgré vos ambitions, les moyens ne sont pas à la hauteur. À partir d'un cas concret, celui des archéologues syriens, vous verrez les difficultés à accueillir des scientifiques étrangers. Le monde entier s'est ému du dynamitage du temple de Bêl à Palmyre mais pas de la disparition d'une profession entière ... Arrivés en France, accueillis sans visas, sans logement, dans des conditions lamentables, ces scientifiques ont été reçus par la seule bonne volonté de certains professeurs et universités. Or, ils sont la condition même de la reconstruction des sites du patrimoine syrien. Il a manqué une coordination des ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'intérieur, des universités et des bailleurs sociaux et ce bricolage a été catastrophique. Nos collègues sont venus en France car notre pays conserve une bonne image, construite depuis cinquante ans. Mais si nous n'arrivons pas à les accueillir correctement, d'autres prendront notre place, notamment l'Allemagne. Il faudrait que Campus France fasse le lien entre ces deux ministères. En tant qu'élus, je suis moi-même allé chercher des visas ou des logements pour ces archéologues ! Organiser un colloque avec des scientifiques venant du Proche-Orient est désormais quasiment impossible compte tenu des difficultés à obtenir des visas.

Certains pays ont une politique agressive pour attribuer des bourses à des étudiants étrangers venant dans leur pays mais aussi pour des étudiants français travaillant en France sur des sujets qui les intéressent...

Mme Béatrice Khaiat. - Tout à fait.

M. Pierre Ouzoulias. - Ainsi, de nombreux travaux sur le génocide arménien sont financés, mais pas par l'Arménie...

Mme Maryvonne Blondin. - J'ai rencontré des étudiants anglais à Londres qui s'inquiétaient des conséquences du Brexit sur leurs études, alors que le Parlement ne débattait que des conséquences économiques. Ces étudiants voulaient poursuivre leurs études à l'étranger et je les ai renvoyés vers Campus France.

Avez-vous recensé la part d'hommes et de femmes parmi les étudiants et selon les pays ? Il y a probablement une majorité d'hommes parmi les étudiants indiens...

M. Pierre Laurent. - Les chiffres de l'explosion de la mobilité internationale sont éloquents. C'est à nous, qui votons le budget, d'apporter la garantie à Mme Khaiat qu'elle disposera de moyens suffisants. Nous allons, dans les prochains jours, nous prononcer sur le budget du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et celui du ministère des affaires étrangères. Utilisons notre pouvoir de donner un avis pour alerter sur cette situation et demandons une vision à long terme - et non une année après l'autre - même si cet avis n'aura probablement pas d'incidence sur le budget de cette année...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Nous assumerons toujours nos responsabilités. J'ai fait inscrire à l'ordre du jour un débat sur l'avenir de l'Institut français, à la suite des réserves que nous avons émises sur ses moyens lors de l'examen du projet de COM de cet établissement, l'hiver dernier.

Quelle part représentent les étudiants étrangers francophones parmi tous ceux venant en France ? Le fait de ne pas parler français constitue-t-il un obstacle à des études en France ?

Mme Béatrice Khaiat. - Une de nos études montre que, dans le monde, les trois quarts des étudiants anglophones se dirigent vers des pays anglophones pour leurs études à l'étranger, alors que seulement 55 % des étudiants francophones qui se dirigent vers la France : il y a donc une forte déperdition de ces étudiants.

Depuis la « loi Fioraso », Campus France recense près de 1 400 programmes en anglais (ou à la fois en anglais et en français) mais n'oublions pas que l'objectif est aussi que les étudiants étrangers apprennent le français lors de leur séjour. Mais en Grande-Bretagne, un étudiant anglophone peut obtenir un master en anglais en un an, alors que pour étudier en France, il faut d'abord étudier le français durant un an, puis faire deux ans de master. Or les étudiants asiatiques sont dans une logique d'efficacité tournée vers leur insertion professionnelle. Nous devons continuer à développer des cursus en anglais pour ces étudiants asiatiques, sur le modèle de ce que font les Pays-Bas et l'Allemagne.

Nous avons réalisé une étude sur le genre et la mobilité en France : l'étudiant type venant en France est à 55 % une fille, venant souvent d'Asie - Chine, Japon, Corée - ou d'Amérique, et qui étudie les sciences sociales. Je vous ferai parvenir les chiffres sur les étudiants indiens. Et on remarque que le Brésil envoie désormais plus d'étudiantes faisant des études d'ingénieur.

Selon une étude, les 300 000 étudiants étrangers en France rapportent chaque année 5 milliards d'euros à la France. Si l'on en retranche le coût de l'enseignement supérieur, il reste tout de même un solde de net de 2 milliards d'euros pour notre économie, sans compter l'effet important d'animation du territoire.

La politique d'attractivité se joue dès le lycée : en Chine, les parents veulent tellement être sûrs que leurs enfants étudient à l'étranger qu'ils les envoient dès la seconde, la première ou la terminale. La Suisse, les États-Unis ou la Grande-Bretagne mènent une politique de développement des internats, alors que la France n'a qu'un seul internat pour des lycéens étrangers, l'École des Roches, qui vient d'être rachetée par un groupe de Dubaï. Vous êtes des élus territoriaux, sachez qu'il y a là un marché à développer...

Mieux connaître le devenir des étudiants est aussi l'un des objectifs de l'outil France Alumni. La francophonie s'entretient, gardons le lien avec ces personnes ayant souvent des positions importantes en rentrant dans leur pays après des études en France.

Un programme « Élysée » a attribué exceptionnellement 7 millions d'euros pour trois ans pour les étudiants syriens mais ce montant est faible comparé aux 50 millions d'euros par an attribués par l'Allemagne pour les Syriens...