

N° 142

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

TOME II

### ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :

Diplomatie culturelle et d'influence (Programme 185)

Par MM. Robert del PICCHIA et André VALLINI,

Sénateurs

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>SYNTHÈSE .....</b>  | <b>5</b>     |
| <b>AVANT-PROPOS .....</b>  | <b>7</b>     |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS .....</b>  | <b>9</b>     |
| <b>I. UN BUDGET EN LÉGÈRE HAUSSE... ..</b>   | <b>9</b>     |
| <b>II. ...POUR ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT<br/>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....</b>     | <b>10</b>    |
| <b>A. UN RÉSEAU CULTUREL QUI POURSUIT SA RATIONALISATION .....</b>                                   | <b>10</b>    |
| <b>B. LES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS : UN EFFORT EN FAVEUR DE L'AEFE ...</b>                         | <b>12</b>    |
| <b>III. UNE MAQUETTE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS STABLE .....</b>                                   | <b>15</b>    |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : PRINCIPAUX POINTS D'ATTENTION.....</b>  | <b>17</b>    |
| <b>I. UNE NOUVELLE IMPULSION EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS<br/>À L'ÉTRANGER.....</b>          | <b>17</b>    |
| <b>A. UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT AMBITIEUX.....</b>  | <b>17</b>    |
| 1. <i>Un réseau attractif qui est le fer de lance de la politique de diplomatie culturelle .....</i> | <i>17</i>    |
| 2. <i>Un budget et des effectifs sous tension depuis plusieurs années .....</i>                      | <i>18</i>    |
| 3. <i>Un nouvel élan en faveur de l'enseignement français à l'étranger .....</i>                     | <i>19</i>    |
| <b>B. DES HYPOTHÈQUES À LEVER .....</b>  | <b>21</b>    |
| 1. <i>Faciliter l'accès de la communauté française à l'EFE .....</i>                                 | <i>21</i>    |
| 2. <i>Les liens avec le ministère de l'éducation nationale : un nouveau départ ? .....</i>           | <i>23</i>    |
| 3. <i>La politique immobilière : des questions non résolues .....</i>                                | <i>23</i>    |
| <b>II. UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ DONT LES MOYENS ET LE PILOTAGE<br/>SONT INSUFFISANTS .....</b>   | <b>25</b>    |
| <b>A. LA MOBILITÉ ÉTUDIANTE : UNE POLITIQUE À REPENSER.....</b>                                      | <b>25</b>    |
| 1. <i>Les étudiants étrangers, un atout dans la mondialisation .....</i>                             | <i>25</i>    |
| 2. <i>Une réforme aux effets ambigus .....</i>   | <i>26</i>    |
| 3. <i>Une politique des bourses à refonder .....</i>   | <i>28</i>    |
| <b>B. LE TOURISME : DES MOYENS EN BAISSSE DANS UN CONTEXTE INCERTAIN.....</b>                        | <b>31</b>    |
| 1. <i>Des moyens en baisse .....</i>   | <i>31</i>    |
| 2. <i>Un contexte incertain .....</i>  | <i>32</i>    |
| <b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>   | <b>35</b>    |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>   | <b>37</b>    |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>  | <b>45</b>    |



## SYNTHÈSE

Les crédits du programme 185 « diplomatie culturelle et d'influence » s'élèvent à **718 M€**, en hausse de **2,6 %**, repassant ainsi cette année, symboliquement, au-dessus de la barre de 700 M€. Ce programme appartient à la mission « Action extérieure de l'État » qui représente, au total, 2,9 Md€. Ce budget est donc globalement préservé mais son évolution globale masque des divergences importantes entre postes.

**1. La hausse de ce budget est en effet entièrement imputable à une augmentation de la subvention versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).** Cette hausse, d'un montant de **24,6 M€ (+6 %)**, est destinée à **financer l'objectif de doublement du nombre d'élèves scolarisés dans les réseaux de l'enseignement français à l'étranger d'ici à 2030.** 30 nouveaux établissements ont été homologués à la rentrée 2019, contre 6 l'année précédente.

Cette **nouvelle dynamique est très positive** dans un contexte de concurrence accrue. Elle vise à valoriser l'un des meilleurs atouts de la France dans le domaine de la diplomatie culturelle et d'influence, la qualité des écoles et lycées français étant internationalement reconnue. Parallèlement toutefois, la baisse des emplois sous plafond de l'AEFE se poursuit. Ceux-ci sont passés de 6 235 en 2014 à 5 676 en 2020 (-9 %). La dynamique nouvelle est fragilisée par plusieurs hypothèques :

- En premier lieu, afin de faciliter l'accès des familles françaises à l'EFE, **il conviendra de privilégier les régions d'implantation de ces familles et de mener une politique d'aides à la scolarité qui soit à la hauteur de la dynamique de progression du réseau et des effectifs.** Ce n'est pas le cas dans ce budget 2020 puisque les aides à la scolarité stagnent (105 M€ inscrits au programme 151).

- En deuxième lieu, le plan de développement de l'EFE comporte l'annonce de **1000 détachements supplémentaires** de personnels titulaires de l'éducation nationale dans le réseau à l'horizon 2030. Cet effort est insuffisant puisque l'on vise un doublement du nombre d'élèves avec **seulement 11 % de détachements supplémentaires.** Ces détachements devront être **optimisés par un pilotage conjoint des deux ministères concernés.** La croissance du réseau reposera essentiellement sur l'emploi de recrutés locaux, formés au sein des 16 nouveaux instituts régionaux de formation. **Une véritable transformation de la nature de l'enseignement français à l'étranger est donc en cours. Le maintien de la qualité de cet enseignement doit être une priorité.**

- En troisième lieu, **plusieurs obstacles au développement immobilier du réseau doivent être levés.**

**2. Par ailleurs, une nouvelle stratégie nationale d'accueil et d'attractivité des étudiants internationaux est mise en œuvre.** Intitulée « Bienvenue en France », cette stratégie vise à améliorer les conditions d'accueil et à renforcer l'attractivité de la France auprès des pays émergents, d'Asie et anglophones, tout en maintenant des liens forts avec les pays francophones, tout particulièrement en Afrique. Cette réforme est notamment marquée par la mise en place de frais d'inscription différenciés pour les étudiants extra-communautaires, qui pourraient être remis en cause, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel du 11 octobre 2019.

**Cette stratégie d'attractivité est fragile à de multiples titres :**

- D'une part, **les moyens qui lui sont consacrés sont insuffisants**. Si une politique d'exonération a permis de limiter les effets de la hausse des droits d'inscription, ces exonérations sont supportées par un système universitaire déjà sous-financé. Pour 2020, **les crédits des bourses du programme 185 sont stables à 64,6 M€**. En dix ans (2008-2017), les crédits des bourses du gouvernement français (BGF) ont diminué de 43 %. Cette baisse s'est traduite, d'une part, par une réduction du nombre de bénéficiaires de bourses de 30 % et, d'autre part, par une baisse du montant unitaire des bourses de 18 %. Par ailleurs, **une sous-consommation des crédits votés en loi de finances est observable**. Ainsi, en 2019, les programmes 185 et 209 comportaient à eux deux 73,6 M€ de bourses destinés à être gérés par Campus France mais seuls 56,3 M€ ont été réellement confiés en gestion à l'opérateur, soit 76 %. Compte tenu de l'évolution déjà défavorable des crédits des bourses, **il est impératif que ces crédits, inscrits en lois de finances, soient effectivement consommés**.

- D'autre part, comme l'a souligné un rapport récent de la Cour des comptes, **le système de gouvernance de l'accueil des étudiants en mobilité est insatisfaisant** : il relève de plusieurs administrations, dont les deux agences, Campus France et Erasmus+, les établissements d'enseignement supérieur ainsi que les postes diplomatiques. Cette politique des bourses doit être **recentralisée et mieux pilotée**, grâce à une articulation repensée entre les différents acteurs. Un rapprochement des deux agences précitées paraît souhaitable. **La politique des bourses doit devenir globalement plus visible**, au plan international, par l'instauration d'une « marque » dédiée (autre que « bourse du gouvernement français ») avec **des appels à candidatures mondiaux et un recrutement selon des critères unifiés**.

**3. Enfin, les moyens de la promotion du tourisme sont en baisse**. Le 4ème Conseil interministériel du tourisme du 17 mai 2019 a demandé à Atout France d'importantes économies sur ses coûts de fonctionnement, c'est-à-dire principalement en termes de ressources humaines et d'immobilier.

Ces économies doivent s'élever, en 2020, à **4,4 M€** ce qui vient se cumuler avec une baisse de 10 ETPT du plafond d'emploi. La subvention pour charges de service public de l'opérateur passe de 32,7 M€ en 2019 à 30,9 M€ en 2020 (-6 %).

Le dynamisme du secteur touristique reste toutefois fragile. Avec 90 millions de touristes internationaux en 2018, **la cible de 100 millions en 2020 paraît difficilement atteignable**. Le premier trimestre 2019 a connu un repli. L'activité touristique est toutefois repartie à la hausse à compter d'avril. Dans un contexte international très concurrentiel, la mise en œuvre d'une politique de compétitivité spécifique est indispensable. Celle-ci doit être menée par un opérateur implanté à la fois au plan national et à l'étranger, bien identifié et reconnu par le secteur.

**Lors de sa réunion du mercredi 6 novembre 2019, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».**

## AVANT-PROPOS

Au sein de la mission « Action extérieure de l'État », dont le montant est stable (2,9 Md€), l'enveloppe des crédits consacrés à la diplomatie culturelle et d'influence s'élève à **718 M€**, en autorisation d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).

Ce budget connaît **une légère augmentation, de 2,6 %**, en conséquence d'une hausse de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Le budget total du programme 185 repasse ainsi, symboliquement, au-dessus de 700 M€, alors qu'il était légèrement inférieur à ce montant l'an dernier.

Les réseaux de la diplomatie culturelle et d'influence sont touchés, comme l'ensemble du ministère, par la réforme des réseaux de l'État à l'étranger dans le cadre du programme « **Action publique 2022** » **qui vise à améliorer l'efficacité de l'action du Ministère de l'Europe et des MEAE**. Cette réorganisation doit permettre une mutualisation des soutiens, pour mettre un terme à une gestion « en silos » des ressources humaines. Une réduction de 5,5 % de la masse salariale est visée, plus raisonnable que la cible de 10 % envisagée l'an dernier.

Des **orientations majeures** ont toutefois été fixées à la diplomatie culturelle et d'influence, posant la question de **l'adéquation des moyens aux ambitions**.

Dans un contexte d'intense concurrence, au niveau international, **une dynamique nouvelle a été impulsée par le plan pour la langue française et le plurilinguisme présenté par le Président de la République le 20 mars 2018**. Il s'agit d'accroître l'attractivité de notre pays sur les plans tant éducatif que culturel, économique, universitaire, touristique... **Le développement des réseaux d'établissements d'enseignement français à l'étranger est au cœur de cette dynamique**. L'objectif est de doubler les effectifs d'élèves scolarisés dans ces établissements d'ici 2030. Dans le prolongement de cette ambition, **la mobilité internationale étudiante est également encouragée mais avec des moyens très insuffisants et une allocation des ressources à repenser en profondeur**.

Le programme 185 est donc sous forte tension : réaliser les objectifs avec les moyens disponibles constituera un défi. Mais les orientations sont bonnes et méritent d'être encouragées. Les rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sont donc favorables à ce budget.



## PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS

### I. UN BUDGET EN LÉGÈRE HAUSSE...

Le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » porte les crédits destinés à mettre en œuvre la politique d'influence de la France, sur les plans **culturel, linguistique et éducatif**.

Depuis avril 2014, lorsque le commerce et le tourisme ont été rattachés au ministre des affaires étrangères et du développement international, **la diplomatie culturelle a été rapprochée de la diplomatie économique**. En conséquence, les crédits de l'agence de promotion du tourisme, Atout France, ont été intégrés au programme 185. Ce programme poursuit aussi, plus généralement, l'objectif de **promouvoir les intérêts économiques et commerciaux de la France**. Cet objectif n'est toutefois pas mis en regard de crédits budgétaires spécifiques, autres que ceux de la promotion du tourisme, étant partagé par l'ensemble du réseau diplomatique, dont les crédits relèvent principalement du programme 105 (« Action de la France en Europe et dans le monde »).

L'action du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la promotion des intérêts économiques et commerciaux de la France est partagée avec le ministère de l'économie et des finances, selon des modalités précisées par deux décrets du 24 mai 2017. L'opérateur Business France ne bénéficie pour sa part d'aucune subvention du programme 185. Il dispose de crédits provenant d'une part, du programme 134 (« Développement des entreprises et régulations ») de la mission « Économie » et, d'autre part, du programme 112 (« Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ») de la mission « Cohésion des territoires ».

Au sein du programme 185, les **crédits de personnel** (titre 2) s'élèvent, en AE comme en CP, à **74,9 M€ (+1 %)**. Les **crédits hors T2** représentent l'essentiel : **643,2 M€ en AE comme en CP (+3 %)**. Ces crédits se répartissent entre :

- les **subventions aux opérateurs** de la diplomatie culturelle et d'influence, soit, par ordre de subvention décroissante : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger AEFÉ (408,6 M€), Atout France (30,9 M€), l'Institut français (28,8 M€), les alliances françaises (7,3 M€) et Campus France (3,8 M€).
- des **crédits de fonctionnement et d'intervention du réseau** (85,3 M€).
- des **bourses étudiantes** et le financement d'échanges scientifiques et d'expertise (78,5 M€).

**PLF 2020 : Les crédits du programme 185**

| <i>En Millions d'euros</i>                      | <b>PLF 2020 (AE=CP)</b> | <b>Variation PLF 2020 / LFI 2019</b> |
|---|-------------------------|--------------------------------------|
| AEFE  | 408,6                   | +6 %                                 |
| Alliances françaises                            | 7,27                    | -12 %                                |
| Animation du réseau                             | 3,26                    | -13 %                                |
| Appui logistique                                | 2,29                    | +5 %                                 |
| Atout France                                    | 30,89                   | -6 %                                 |
| Autres crédits d'intervention                   | 25,68                   | +1 %                                 |
| Bourses de mobilité                             | 64,57                   | 0 %                                  |
| Campus France                                   | 3,85                    | 0 %                                  |
| Échanges d'expertise,<br>échanges scientifiques | 13,89                   | 0 %                                  |
| Fonctionnement EAF                              | 38,19                   | -5 %                                 |
| Institut Français                               | 28,79                   | -6 %                                 |
| Opérations EAF                                  | 15,91                   | 0 %                                  |
| <i>Total hors T2</i>                            | <i>643,2</i>            | <i>+3 %</i>                          |
| T2  | 74,93                   | +1 %                                 |
| <b>Total P 185</b>                              | <b>718,12</b>           | <b>+3 %</b>                          |

*Source : MEAE*

**II. ...POUR ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER**

**A. UN RÉSEAU CULTUREL QUI POURSUIT SA RATIONALISATION**

**Le réseau culturel poursuit sa rationalisation.** S'agissant des crédits de fonctionnement des établissements à autonomie financière (EAF), leur diminution est la conséquence de **la fermeture de quatre d'entre eux**, désormais rattachés aux services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades, en l'absence de ressources propres suffisantes. Les EAF en cours de fermeture sont situés au Canada, au Costa Rica, en Norvège

et au Brésil. Une partie des agents de droit local de ces EAF rejoindront les effectifs des services de l'ambassade.

Par ailleurs, **le réseau culturel est engagé dans la création d'instituts culturels conjoints franco-allemands**, en application de l'un des 15 projets prioritaires annexés au traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019. Neuf villes sont concernées : Rio, Palerme, Erbil et Bichkek, pour la mise en place d'instituts « intégrés » ; Cordoba (Argentine), Atlanta, Glasgow, Minsk et Ramallah pour la mise en place ou le renforcement de co-localisations culturelles avec l'institut Goethe.

**Tableau récapitulatif des évolutions récentes du réseau culturel**

|      |   |  |
|------|---|--|
| 2017 | <u>Pays-Bas</u> : transfert du siège d'Amsterdam à La Haye ; création de l'antenne d'Amsterdam (septembre 2017).  | <u>Indonésie</u> : fermeture de l'antenne de Medan (septembre 2017).   |
| 2018 | <u>Inde</u> : ouverture d'antennes à Jaipur et Indore et Lucknow (janvier 2018).<br><u>Afghanistan</u> – DAFA IFRE : création de l'antenne d'Achgabat au Turkménistan (janvier 2018). | <u>Inde</u> : suppression de l'antenne de Bénarès (janvier 2018).<br><u>Laos</u> : suppression de l'antenne de Thakhek (janvier 2018).<br><u>Chine</u> : suppression de l'antenne de Kunming (septembre 2018).<br><u>Jérusalem</u> : suppression de l'antenne de Naplouse (septembre 2018).          |
| 2019 | <u>Inde</u> : ouverture de l'antenne de Bhopal (janvier 2019).  | <u>Inde</u> : suppression des antennes de Goa et d'Indore (janvier 2019).<br><u>Canada</u> : fermeture programmée au 31/12/19 du Centre culturel du Canada (transformation en SCAC).<br><u>Costa Rica</u> : fermeture programmée au 31/12/19 de l'IFAC Costa Rica (transformation en SCAC régional). |
| 2020 |   | <u>Norvège</u> : fermeture programmée au 30/06/20 de l'IF Norvège (transformation en SCAC).<br><u>Brésil</u> : fermeture programmée au 30/06/20 de l'IF Brésil (transformation en SCAC).   |

Source : MEAE

Vos rapporteurs ont déjà alerté, à plusieurs reprises, sur la **fragilité du statut des EAF qui déroge aux règles d'unité et d'universalité budgétaires** définis à l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères leur ont apporté, à ce propos, les précisions suivantes : « Conformément aux instructions tracées par une lettre plafond du Premier ministre du 7 août 2017, le ministre de L'Europe et des Affaires étrangères a adressé le 20 février 2018 une lettre à son homologue de l'Action et des Comptes publics (MACP), afin de relancer

le groupe de travail conjoint relatif aux modalités d'évolution des EAF, avec le « double objectif de permettre l'autonomie financière et le respect des principes budgétaires ». Ce groupe de travail conjoint MEAE-MACP sur le statut des EAF s'est réuni à trois reprises (12 octobre 2018 ; 20 novembre 2018 ; 23 janvier 2019). Trois options ont été examinées dans le cadre de ces travaux : la budgétisation des EAF ; la transformation des EAF en établissements publics nationaux et régionaux ; la modification de la LOLF pour y inscrire une dérogation limitée permettant de tenir compte des spécificités des EAF à l'étranger. C'est cette dernière option que défend le MEAE, qui fait valoir que le statut actuel encourage la réactivité de notre réseau culturel à l'étranger, sans exclure la rigueur budgétaire et comptable, et permet de limiter le recours aux dotations de l'État (le taux d'autofinancement moyen des EAF est de 74%). Le soutien politique au renforcement de ce statut s'est d'ailleurs manifesté par l'accord donné en avril 2017 à la modification du décret du 24 août 1976, donnant ainsi une base réglementaire à la prise en compte des dépenses de transfert de ces établissements. Une synthèse des recommandations du groupe de travail est à présent en cours de finalisation. »<sup>1</sup>

Parallèlement, **le réseau des 832 alliances françaises, dont 386 sont conventionnés avec les ambassades françaises, a été réorganisé**. La fonction d'animation et de coordination des réseaux régionaux d'alliances françaises, auparavant confiés aux délégués régionaux des alliances françaises, est assuré depuis cette année par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades.

#### Répartition des emplois dans le réseau culturel

|      | Programme | AF  | SCAC | EAF | ETI | Total |
|------|-----------|-----|------|-----|-----|-------|
| 2018 | 185       | 64  | 167  | 340 | 13  | 584   |
|      | 209       | 209 | 350  | 473 | 30  | 1062  |
|      | Total     | 273 | 517  | 813 | 43  | 1646  |
| 2019 | 185       | 62  | 164  | 336 | 13  | 575   |
|      | 209       | 200 | 353  | 467 | 24  | 1044  |
|      | Total     | 262 | 517  | 813 | 37  | 1619  |

Source : MEAE

Note : alliances françaises (AF), service de coopération et d'action culturelle (SCAC), établissements à autonomie financière (EAF), experts techniques internationaux (ETI).

#### **B. LES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS : UN EFFORT EN FAVEUR DE L'AEFE**

L'évolution du programme 185 est principalement la conséquence du « rebasage » de la subvention pour charges de service public de l'AEFE, qui **augmente de façon pérenne de 24,6 M€**, afin de permettre à l'agence de

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs pour avis.

développer son réseau et d'atteindre l'objectif qui lui a été fixé de doublement du nombre d'élèves d'ici 2030.

La subvention de l'AEFE passe ainsi **de 384 M€ à 408,6 M€ (+6 %)**. Cette subvention ne comprend plus les crédits de sécurisation des établissements, qui relèvent depuis l'an dernier du compte d'affectation spéciale « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État » (programme n° 723 du ministère de l'Action et des Comptes publics).

La **subvention à l'Institut français** retrouve son niveau de 2018, soit 28,8 M€, **en baisse de 6 %**. L'opérateur avait bénéficié en 2019 d'une mesure exceptionnelle de 2 M€ pour la mise en œuvre du plan « Langue française et plurilinguisme » et à la préparation de la saison « Africa 2020 ». Le **plan en faveur de la langue française et le plurilinguisme**, présenté par le Président de la République en mars 2018, comporte 33 objectifs (dont le doublement du nombre d'élèves au sein du réseau scolaire français). Vos rapporteurs ont décrit ce plan dans le détail dans leur avis sur le PLF 2019<sup>1</sup>. Sur ces 33 mesures, 17 relèvent en tout ou partie de l'Institut français.

Une réorganisation est en cours avec le  **rapprochement entre l'Institut français et la Fondation alliance française** annoncé par le Président de la République lors de son discours à la Conférence des ambassadeurs le 29 août 2017. M. Pierre Vimont, ambassadeur, a formulé des propositions dans une « note stratégique » au Président de la République. Cette réorganisation devrait être facilitée par deux avancées récentes :

- D'une part, **la signature d'une convention tripartite État / Institut français / Fondation Alliance française** le 16 juillet 2019 : cette convention clarifie le partage des rôles entre les deux animateurs du réseau culturel. Le rôle de la Fondation Alliance française est recentré sur sa fonction de tête de réseau, en charge de la promotion et de l'octroi du label « alliance française » tandis que l'Institut français devient seul responsable des contenus proposés aux deux réseaux culturels (le réseau de l'État et le réseau associatif des alliances françaises).
- D'autre part, **le règlement du contentieux entre la Fondation Alliance française et l'Alliance française Paris Ile-de-France** le 14 octobre 2019 : une séparation des locaux du boulevard Raspail (Paris) a été entérinée.

Les modalités du rapprochement de l'Institut français et de la Fondation Alliance française restent toutefois à arbitrer. Une co-localisation des deux entités dans les locaux de la Fondation est envisagée. Cette option n'est pas sans risque. D'après M. Alain-Pierre Degenne, président de la Fondation Alliance française, « *C'est une fausse bonne idée (...). Les études montrent que faire venir le personnel de l'Institut français dans nos locaux sera une*

---

<sup>1</sup> Rapport n°149 – Tome II (2018-2019) au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

*opération coûteuse. En effet, la Fondation Alliance française devra engager une procédure pour faire partir les locataires actuels et entreprendre des travaux. J'en profite pour préciser que cela fait deux ans que le ministère nous interdit de louer notre immeuble, car il était question que l'Institut français s'y installe, et que nous sommes par conséquent privés de ressources »<sup>1</sup>.*

La **subvention allouée à Campus France**, opérateur en charge de la promotion des formations supérieures françaises et de la gestion des bourses du gouvernement français et d'États partenaires, est **constante à 3,8 M€**. Pour accompagner le plan « Bienvenue en France », dont le principe a été annoncé par le Président de la République dans son discours du 20 mars 2018 à l'Institut de France, **le plafond d'emploi de Campus France a été relevé de 10 ETPT<sup>2</sup> pour 2020**, au même niveau qu'en 2017. Campus France est chargé de la **gestion des bourses du gouvernement français (BGF), dont le montant est reconduit en 2020 (64,6 M€)**.

La **subvention allouée à Atout France** s'élève à 30,8 M€, en baisse d'1,8 M€ (soit - 6 %) par rapport à la LFI 2019, avec un objectif d'économies.

En PLF 2020, le plafond d'emplois des opérateurs s'élève à 6 324 ETPT. La répartition s'effectue comme suit :

- **AEFE** : 5 676 ETPT (contre 5 882 ETPT en LFI 2019 soit - 206), dont 184 affectés au siège de l'agence, 872 emplois d'expatriés et 4 620 emplois de résidents.
- **Atout France** : 278 ETPT (contre 288 en LFI 2019 soit - 10).
- **Campus France** : 229 ETPT (contre 212 en LFI 2019 soit + 10).
- **Institut français** : 141 ETPT (stable) ;

**La baisse des emplois sous plafond de l'AEFE se poursuit.** Ceux-ci sont passés de 6235 en 2014 à 5676 en 2020 (- 9 %). Parallèlement, les emplois hors plafond, financés intégralement par les établissements, augmentent.

Par ailleurs, **10 emplois sont, de fait, « transférés » de la promotion du tourisme (Atout France) à la promotion des études en France (Campus France)**.

Le programme 185 n'a été frappé d'**aucune mesure de régulation budgétaire** en 2019, contrairement à ce qui s'était produit en 2017, lorsque la subvention pour charges de service public de l'AEFE avait subi une annulation de 33 M€ en cours d'exercice.

---

<sup>1</sup> Audition de M. Alain-Pierre Degenne, président de la Fondation Alliance française, par la Commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, le 2 octobre 2019.

<sup>2</sup> La notion d'« équivalents temps plein » (ETP) prend en considération la quotité de travail (temps partiel) mais pas la durée d'activité sur l'année. La notion d'« équivalent temps plein travaillé » (ETPT) permet d'inclure dans le décompte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile.

En revanche, les opérateurs de l'État subiront, en 2020, **une augmentation du taux de la réserve prélevée sur leur subvention pour charges de service public. Ce taux passe en effet de 3 % à 4 %**, ce qui a des effets très préjudiciables sur le montant net final de cette subvention.

### III. UNE MAQUETTE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS STABLE

Après la refonte de la maquette du programme en PLF 2019, seuls quelques ajustements notables sont opérés en PLF 2020.

D'une part, l'objectif 1 du programme devient : « Renforcer l'influence culturelle, linguistique **et éducative** de la France ». Cette mention supplémentaire, relative à l'influence éducative de la France, doit permettre de mieux mesurer les actions de promotion de l'enseignement du français (par le réseau culturel public et les alliances françaises) et de l'enseignement français (AEFE).

On pourra toutefois s'étonner que **l'objectif présidentiel majeur, qui concentre aujourd'hui une grande partie des moyens et de la dynamique du programme 185** (« doubler le nombre d'élèves accueillis au sein du réseau scolaire français d'ici à 2030 »<sup>1</sup>) **ne soit pas assorti d'un indicateur annuel** qui permettrait un meilleur suivi des résultats obtenus année après année.

L'objectif 2 « Développer l'attractivité de la France » évolue avec l'ajout d'un sous-indicateur relatif aux recettes issues du tourisme international, afin de quantifier les retombées économiques de la venue de touristes étrangers en France, ce qui est une avancée positive.

#### Objectifs du programme 185

| Projet annuel de performance 2020   |
|---|
| <i>Objectif 1. Renforcer l'influence culturelle, linguistique et éducative de la France</i> |
| <i>Objectif 2. Développer l'attractivité de la France</i>                                   |
| <i>Objectif 3. Accroître la performance du dispositif d'aide à l'export</i>                 |
| <i>Objectif 4. Dynamiser les ressources externes</i>  |

<sup>1</sup> Objectif initialement fixé à 2025 dans le discours du Président de la République à l'Académie française le 20 mars 2018.



## DEUXIÈME PARTIE : PRINCIPAUX POINTS D'ATTENTION

### I. UNE NOUVELLE IMPULSION EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

L'augmentation des moyens de l'AEFE est bienvenue mais **un certain nombre de blocages pourraient constituer des obstacles à la mise en œuvre du « nouvel élan » en faveur de l'enseignement français à l'étranger<sup>1</sup>.**

#### A. UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT AMBITIEUX

##### 1. Un réseau attractif qui est le fer de lance de la politique de diplomatie culturelle

À la rentrée 2019, le réseau des établissements français à l'étranger comprend 522 établissements homologués.

#### Le réseau des établissements français à l'étranger

|  | 2017/2018 | 2018/2019 | 2019/2020 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Nombre d'établissements homologués par le Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse | 492       | 496       | 522       |
| Nombre de pays où le réseau est implanté   | 137       | 137       | 139       |
| Nombre d'établissements en gestion directe (EGD)   | 74        | 72        | 71        |
| Nombre d'établissements conventionnés  | 153       | 155       | 156       |
| Nombre d'établissements partenaires  | 265       | 269       | 295       |

Source : MEAE

**30 nouveaux établissements ont été homologués à la rentrée 2019, contre 6 l'année précédente, illustrant la mise en œuvre d'une dynamique nouvelle (voir ci-après).**

<sup>1</sup> « Développer l'enseignement français à l'étranger : un nouvel élan », plan présenté par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse le 3 octobre 2019.

En 2018-2019, **356 000 élèves étaient scolarisés dans ce réseau** (+1,8 % sur un an), dont 125 000 Français (-0,5 %), 188 000 nationaux (+3,6 %) et 42 500 étrangers tiers (+0,9 %).

L'attractivité du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger est réelle au regard de **l'augmentation du nombre d'élèves scolarisés (+ 16 % en 7 ans)** dans un contexte de concurrence croissante de l'offre d'éducation au niveau mondial. L'augmentation des effectifs est essentiellement le fait de la **croissance du nombre des établissements partenaires**. En outre, cette croissance des effectifs porte essentiellement sur les classes élémentaires et de collège. La croissance repose principalement sur le dynamisme des effectifs des élèves nationaux du pays d'implantation et des étrangers tiers. Par zones géographiques, la croissance est modérée en Afrique et en Europe et soutenue dans les Amériques. C'est en Asie-Moyen-Orient qu'elle est la plus forte.

## **2. Un budget et des effectifs sous tension depuis plusieurs années**

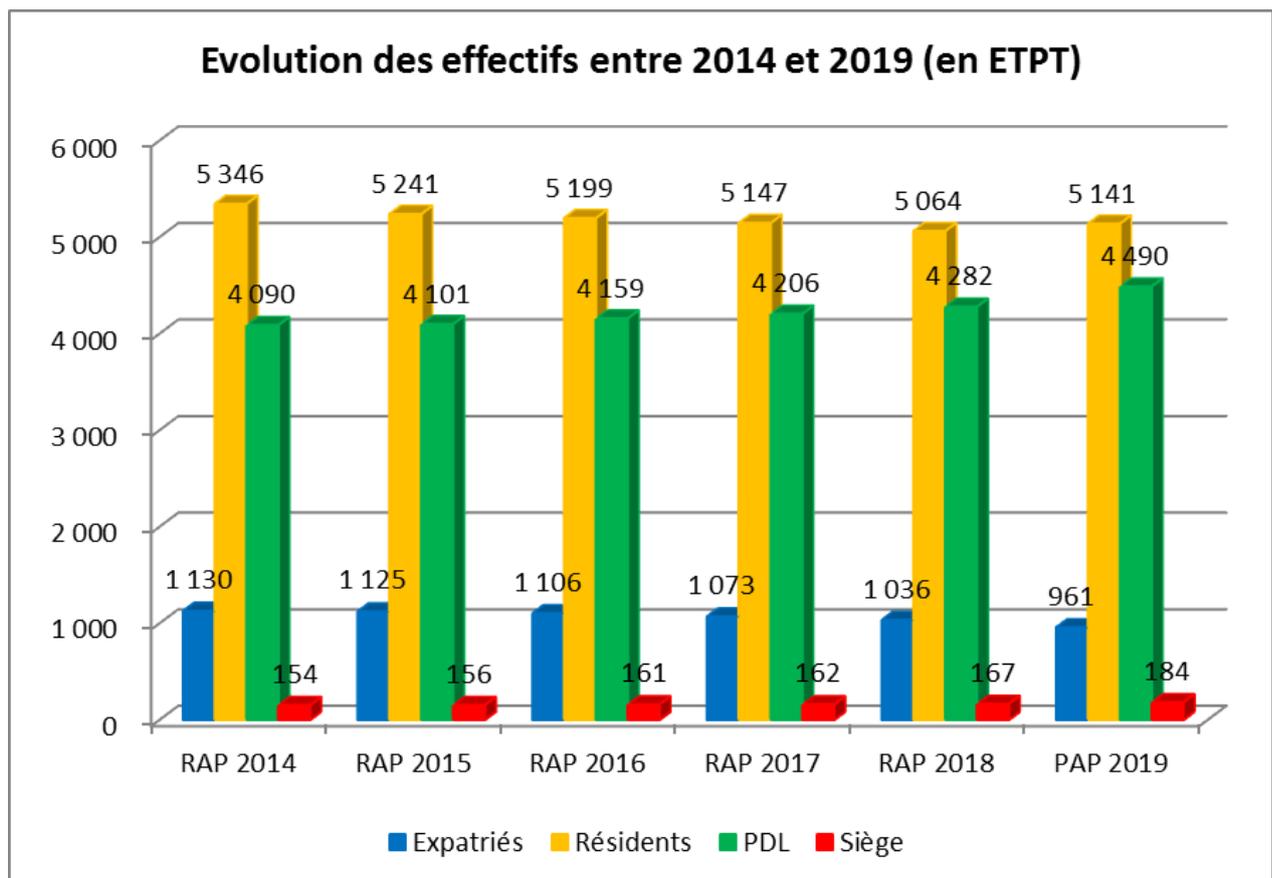
Après l'annulation de crédits de 33 M€ intervenue en 2017, **le montant de la dotation à l'AEFE a été stabilisé en 2018 et 2019** à son niveau de la LFI 2017 (avant l'annulation de crédits). Le PLF 2020 prévoit, avant mise en réserve légale de précaution, **une subvention à l'AEFE de 408,6 M€, en hausse de 6 %**. En 2017 et 2018, l'AEFE a bénéficié de 28,8 M€ de crédits dédiés à la sécurisation des établissements du réseau. Depuis 2019, les modalités de financement de la sécurisation ont été modifiées par transfert sur le compte d'affectation spéciale «Gestion du patrimoine immobilier de l'État» (CAS 723). Par ailleurs, l'AEFE perçoit, en 2019, 0,7 M€ au titre de la subvention destinée au lycée franco-australien de Canberra et 3,5 M€ au titre des bourses « Excellence Major ».

Les deux sources traditionnelles de ressources propres des services centraux de l'AEFE sont la **participation financière complémentaire (PFC) sur les frais de scolarité** et la **participation des établissements à la rémunération des personnels résidents (PRR)**. Ces deux contributions sont dues par les seuls établissements en gestion directe et conventionnés.

Le taux de la participation financière complémentaire a été porté de 6 à 9 % en 2018, afin de pallier l'annulation de crédits de 33 M€. Cette modification du taux de participation financière complémentaire, couplée à la croissance mécanique de l'assiette a généré 22,6 M€ de recettes supplémentaires en 2018. Ce taux a été ramené à 7,5 % en 2019. **Il reviendra à son taux initial de 6 % en 2020.**

La participation à la rémunération des personnels résidents (188,5 M€ en 2019) constitue la ressource propre principale de l'Agence (68,9 %). Sa progression est de + 1,6 % au budget initial 2019 par rapport au compte financier 2018, soit une augmentation de plus de 3 M€.

Les années récentes ont été marquées par **une baisse globale des effectifs de l'Agence de -1,6 % entre 2014 et 2018**. Cette baisse est de 3,1 % pour les personnels résidents et de 8,3 % pour les personnels expatriés. Les effectifs du siège parisien se sont accrus (+ 4,7 %) pour répondre à de nouvelles missions (suivi de l'homologation, sécurité des établissements, contrôle de gestion). Sur la même période, l'effectif des personnels de droit local (PDL) s'est accru (+ 4,7 %).



Source : MEAE

### 3. Un nouvel élan en faveur de l'enseignement français à l'étranger

Les mesures mises en œuvre en faveur de l'enseignement français à l'étranger reposent sur les conclusions d'un groupe de travail interministériel, un rapport conjoint de l'Inspection du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, un rapport de mission de Mme Samantha Cazebonne, députée<sup>1</sup> et la consultation des principaux partenaires de l'enseignement français à

<sup>1</sup> « L'enseignement français à l'étranger, une ambition réaffirmée dans un nouveau contexte international », rapport de mission de Mme Samantha Cazebonne, députée, remis début 2019.

l'étranger (élus, parents d'élèves, organisations syndicales) le 20 mai 2019 à la Cité internationale universitaire de Paris.

Certaines mesures ont été prises dès 2019 :

- La **mise en place d'un service d'accompagnement au développement du réseau (SADR)** au sein de l'AEFE. Ce service couvre de nombreux domaines tels que l'immobilier, la sécurité, les ressources humaines, le projet pédagogique. Il fournit une aide à la rédaction du dossier d'homologation.

- **L'identification des zones géographiques dans lesquelles le potentiel de croissance des effectifs est notable**, par l'agrandissement d'établissements scolaires existants ou la création de nouveaux établissements partenaires. En Tunisie, par exemple, 11 projets ont été lancés, qui devraient permettre un doublement des effectifs ;

- Une **simplification des critères et procédures d'homologation** a été mise en œuvre, visant à maintenir des garanties solides en termes de qualité de l'enseignement dispensé ;

- Une réflexion sur la **formation initiale dédiée aux enseignants** souhaitant exercer dans le réseau est en cours, en vue de créer un certificat spécifique à l'enseignement français à l'étranger dans le cadre du Master MEEF (« Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » délivré dans les INSP (Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation) ;

- En ce qui concerne la formation initiale et continue des enseignants recrutés localement, **des instituts de formation locaux ont été initiés**, notamment au Liban (partenariat AEFE, Association franco-libanaise pour l'éducation et la culture, Mission Laïque Française, Université de Clermont - Auvergne) et au Maroc (partenariat Université Internationale de Rabat et Université de Lorraine, Académie de Nancy-Metz).

Comme indiqué précédemment, la croissance du réseau est effective dès 2019.

Le 3 octobre 2019, les ministres respectivement en charge des affaires étrangères et de la défense ont présenté le détail du **plan de développement de l'enseignement français à l'étranger**, qui vise à accueillir plus d'élèves, à développer le réseau, à mieux associer les familles à la vie des établissements et à mieux accompagner le réseau.

Parmi les mesures annoncées, on notera en particulier les suivantes :

- **Une simplification de l'homologation** : des délais raccourcis, des demandes effectués par « bloc d'enseignement » (maternelle, élémentaire, collège, lycée) et non plus successivement par année, une simplification des dossiers et une réduction du nombre de critères de 10 à 6. À ce titre, certaines obligations ont été

supprimées : la présence d'élèves français (qui limitait le développement dans des pays où la communauté française est peu implantée), l'enseignement obligatoire en présentiel (pour faire une place plus importante au CNED), l'exigence d'un nombre minimum d'élèves scolarisés.

- **Un renforcement de la formation** : l'instauration d'un certificat d'aptitude à participer à l'enseignement français à l'étranger dans le cadre du master MEEF précité, l'ouverture de 16 pôles régionaux de formation à l'étranger implantés dans des établissements du réseau.
- **Une meilleure association des familles** : une représentation accrue au sein du conseil d'administration de l'AEFE, la mise en place dans les EGD d'une commission émanant du conseil d'établissement qui associera les représentants de parents d'élèves à la préparation du budget, l'amélioration de l'information délivrée aux parents et une clarification de la gouvernance des établissements.
- **Une mobilisation accrue du MENJ et des ambassades** : la mise en place de plans locaux de développement, l'institution d'un Conseil d'orientation de l'enseignement français à l'étranger réunissant les deux ministres ainsi que les acteurs de l'enseignement français à l'étranger, 1 000 détachements supplémentaires d'ici à 2030, pour atteindre 10 000 personnes au total, la mise en place d'une durée maximale de détachement de six ans, des moyens budgétaires supplémentaires pour l'AEFE (25 M€/an).

## **B. DES HYPOTHÈQUES À LEVER**

Le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger a impulsé **une nouvelle dynamique très positive** dans un contexte de concurrence accru. Il vise à valoriser l'un des meilleurs atouts de la France dans le domaine de la diplomatie culturelle et d'influence, la qualité des écoles et lycées français étant internationalement reconnue.

Cette dynamique devra néanmoins être confirmée dans la durée, ce qui implique de lever rapidement plusieurs hypothèses.

### **1. Faciliter l'accès de la communauté française à l'EFE**

Comme indiqué précédemment, la croissance du réseau repose principalement sur le dynamisme des effectifs des élèves nationaux du pays d'implantation et des étrangers tiers, **même si les élèves français représentent toujours 35 % des effectifs (contre 38 % en 2014-2015)**.

L'accès de nos compatriotes au réseau de l'enseignement français à l'étranger est essentiel au maintien du lien avec la France, et ce notamment pour favoriser leur retour, qui sera facilité si les enfants ont pu suivre les programmes d'enseignement français. C'est, plus généralement aussi un vecteur de transmission de la francophonie, de notre identité et de nos valeurs aux nouvelles générations, même dans les familles qui ne reviendront pas s'installer en France dans un avenir proche.

Afin de faciliter l'accès des familles françaises à l'EFE, **il convient bien sûr de privilégier les régions d'implantation de ces familles et de mener une politique d'aides à la scolarité qui soit à la hauteur de la dynamique de progression du réseau et des effectifs.**

Les frais de scolarité sont en augmentation constante. Ainsi, entre 2012/2013 et 2018/2019, la moyenne mondiale des frais de scolarité est passée de 4 130 € à 5 563 € dans les établissements du rythme sud et de 4 269 € à 5 569 € dans les établissements du rythme nord.

Les droits de scolarité appelés par les établissements en gestion directe (EGD) du rythme nord sont inférieurs de 30 % par rapport aux établissements conventionnés et de 26 % à ceux des autres établissements partenaires. La progression des tarifs dans les EGD est en effet contrôlée par l'AEFE et ne peut excéder, sauf situation particulière, le taux d'inflation constaté dans le pays.

En 2018, les parents participent à hauteur d'environ 63,5 %, au financement direct des EGD.

La réforme du dispositif d'aide à la scolarité (programme 151) entrée en vigueur en 2013/2014 a eu peu d'effet sur le nombre global de boursiers dont le nombre total se maintient autour de **24 500 élèves**, avec une légère érosion de 4 % en 5 ans (de 25 675 à 24 660). La proportion d'élèves boursiers par rapport au nombre d'élèves français est plus importante dans les postes du rythme sud, 33,6 % contre 20,1 % pour le rythme nord. Sur l'ensemble du monde, **la part des élèves boursiers (20,7 %)** par rapport au nombre d'élèves français est en légère diminution.

#### Montant des aides à la scolarité (programme 151)

|                         | 2014  | 2015  | 2016  | 2017 | 2018 | 2019 | PLF 2020 |
|-------------------------|-------|-------|-------|------|------|------|----------|
| Dotation en LFI (en M€) | 118,8 | 125,5 | 115,5 | 110  | 110  | 105  | 105      |

Source : MEAE

La dotation consacrée aux aides à la scolarité est stabilisée à 105 M€ en 2020. **Il est néanmoins regrettable que le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger ne soit accompagné d'aucun effort supplémentaire en matière de bourses scolaires.**

## **2. Les liens avec le ministère de l'éducation nationale : un nouveau départ ?**

Le plan de développement de l'EFE comporte l'annonce de **1 000 détachements supplémentaires de personnels titulaires de l'éducation nationale dans le réseau à l'horizon 2030**, et d'une amélioration de la formation des enseignants du réseau, ce qui constitue un effort appréciable.

**L'ampleur de cet effort paraît toutefois insuffisant** puisque l'on vise un doublement du nombre d'élèves avec seulement 11 % de détachements supplémentaires (« *1000 détachements supplémentaires d'ici 2030 pour atteindre 10 000 personnes au total* »).

**La croissance du réseau reposera donc essentiellement sur l'emploi de recrutés locaux**, formés au sein des 16 nouveaux instituts régionaux de formation. **Une véritable transformation de la nature de l'EFE s'annonce donc. La qualité de cet enseignement, qui en fait l'excellence et l'attractivité, ne risque-t-elle pas d'en pâtir ?**

Par ailleurs, le pilotage de ces détachements, conjointement par les deux ministères, est un enjeu important. **Il faut sortir d'une gestion « au fil de l'eau » pour les orienter selon une politique de développement harmonieuse, correspondant aux priorités identifiées par les postes.** Les détachements devront donc être pilotés par les 2 ministères (affaires étrangères et éducation nationale) pour parvenir à un développement équilibré et qualitatif du réseau.

## **3. La politique immobilière : des questions non résolues**

**Le développement du réseau, sur le plan immobilier, est freiné par des obstacles à l'emprunt par l'AEFE et par les établissements.**

Le transfert par l'État à l'AEFE de la gestion des biens domaniaux occupés par des EGD a été acté en 2013.

En 2016, l'AEFE a procédé à l'élaboration de son nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2016-2020 pour les EGD et les services centraux. A partir d'un état des lieux complet de son patrimoine et d'objectifs de gestion actualisés, cette étude a conduit à proposer une programmation des investissements immobiliers pour les années 2016 à 2020 comprenant une vingtaine d'opérations pour un montant total estimé à 110 M€ ainsi que des travaux de gros entretien pour un montant de 26 M€.

Pour 2019, la dépense prévisionnelle est de 44,27 M€ (29,38 M€ pour les opérations du SPSI votées en CA et 14,92 M€ pour les opérations de gros entretien). Au cours de l'année scolaire 2018-2019, le Conseil d'Administration de l'AEFE a approuvé l'engagement de nouveaux projets immobiliers pour un montant total de 19,10 M€ (à Lisbonne, Le Caire, Madrid et Meknès).

Le financement des opérations immobilières est majoritairement assuré **par une participation de l'établissement sur ses fonds propres et par un recours aux avances de l'Agence France Trésor.**

#### Opérations immobilières de l'année scolaire 2018-2019

| Ville    | Opération                        | Montant total  | Part lycée     | Part AEFÉ | Part AFT      |
|----------|----------------------------------|----------------|----------------|-----------|---------------|
| Lisbonne | Rénovation du lycée              | 8,3 M€         | 6,5 M€         |           | 1,8 M€        |
| Meknès   | Construction d'un internat       | 1,8 M€         | 1,4 M€         |           | 0,4 M€        |
| Madrid   | Extension du site du secondaire  | 3 M€           | 3 M€           |           |               |
| Le Caire | Restructuration du site de Maadi | 6 M€           | 6 M€           |           | -             |
|          | <b>TOTAL</b>                     | <b>19,1 M€</b> | <b>16,9 M€</b> |           | <b>2,2 M€</b> |

Source : MEAE

**Concernant les établissements conventionnés, l'AEFE n'a pas été en mesure de soutenir de nouveaux projets immobiliers.** En effet, l'enveloppe de subvention n'a pu être reconduite en 2019 du fait des restrictions budgétaires imposées à l'Agence en 2017. Seuls les projets pour lesquels l'AEFE s'était engagée dans les années antérieures continuent à être financés (Séoul, Sydney, Washington).

**Jusqu'à l'été 2018, les établissements conventionnés et partenaires pouvaient bénéficier d'un emprunt garanti par l'Etat par l'intermédiaire de l'ANEFE (association nationale pour les écoles françaises à l'étranger) pour financer leurs travaux immobiliers (160 projets garantis dans 110 établissements en 40 ans). La suspension du dispositif par la Direction du budget (à l'exception de deux projets à Panama et Mascate par arrêtés du 7 juillet 2019) empêche actuellement une quinzaine de projets d'être financés.**

Le rebasage de la subvention attribuée à l'AEFE (+24,6 M€) doit permettre le financement d'investissements immobiliers sur fonds propres.

Le système actuel reste néanmoins insatisfaisant :

- En tant qu'« organisme divers d'administration centrale », **l'AEFE ne peut pas emprunter auprès d'établissements de crédit<sup>1</sup>.** La limitation du recours à l'emprunt de certains organismes publics est une mesure de portée générale visant à limiter le gonflement de la dette publique. L'AEFE fait donc appel à des avances de l'agence France Trésor, ce qui présente de nombreux inconvénients : ces avances sont irrégulières, doivent

<sup>1</sup> Article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années (LPPF) 2011 à 2014 modifié par l'article 25 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

être consommées dans l'année, et sont remboursées sur des durées plus courtes que ce qui pourrait être obtenu par emprunt. **Il est donc nécessaire de permettre à l'AEFE de recourir à l'emprunt auprès d'établissements de crédit.**

- Par ailleurs, **un dispositif alternatif à l'ANEFE doit être mis en place dans les meilleurs délais** pour permettre le recours à la garantie de l'État afin de financer le développement du réseau. Lors de son audition, M. François Delattre, Secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, a fait part d'avancées récentes dans les discussions avec Bercy à ce sujet.

## **II. UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ DONT LES MOYENS ET LE PILOTAGE SONT INSUFFISANTS**

A côté des crédits destinés aux différents réseaux de promotion de la culture française dans le monde, le programme 185 comporte des crédits de promotion de l'attractivité du territoire français.

### **A. LA MOBILITÉ ÉTUDIANTE : UNE POLITIQUE À REPENSER**

#### **1. Les étudiants étrangers, un atout dans la mondialisation**

Selon l'UNESCO, **la population étudiante mondiale a crû de près de 50 % en 10 ans (2006-2016) pour atteindre 212 millions.** Cette augmentation est portée majoritairement par les pays d'Asie et d'Océanie, notamment la Chine et l'Inde. La population étudiante mondiale devrait continuer à croître dans les prochaines années pour atteindre 290 millions d'étudiants d'ici 2025.

Sur ce total, **5,3 millions d'étudiants sont en mobilité à travers le monde en 2017, chiffre qui devrait atteindre 9 millions en 2025.**

Dans ce contexte très concurrentiel se joue une véritable bataille d'influence au niveau mondial. La France est passée en quelques années du troisième au cinquième rang des pays d'accueil après les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et l'Allemagne suivie de près par la Russie et le Canada. Cette rétrogradation de la France est toutefois en partie artificielle, liée à un changement des modalités de comptage par l'UNESCO.

**En 2017, la France a accueilli 258 380 étudiants internationaux<sup>1</sup>, ce qui représente une croissance de 5 % en un an.**

D'autres tendances sont à noter : la Turquie a progressé de +180 % en 5 ans ; La Malaisie de + 79 %, l'Arabie saoudite de + 63 %. Le Canada, la

---

<sup>1</sup> Chiffre publié par l'Institut statistique de l'Unesco en septembre 2019. Ce chiffre diffère des chiffres nationaux mais présente l'intérêt d'être comparable avec ceux des autres pays étudiés.

Russie, les Pays-Bas connaissent également une croissance soutenue de leurs effectifs d'étudiants en mobilité.

**La concurrence internationale s'avive en particulier dans les régions du monde où la France est traditionnellement le premier pays de destination** des étudiants : la Chine, la Turquie, l'Arabie saoudite et la Russie sont de plus en plus compétitifs auprès des étudiants d'Afrique et du Maghreb, grâce à d'importants programmes de bourses.

En parallèle, les étudiants français partent de plus en plus souvent à l'étranger : la mobilité sortante des étudiants français a crû de 50 % entre 2011 et 2016. La France confirme ainsi sa place de sixième pays d'origine des étudiants en mobilité avec plus de 90 000 étudiants en mobilité sortante en 2016, et de premier pays d'envoi des étudiants en programme Erasmus.

Les retombées économiques de la mobilité étudiante internationale sont estimées, pour la France, à plus de 1,7 milliard d'euros nets par an. La promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche est évidemment, en outre, un facteur de diffusion de la langue française à travers le monde, et de transmission des valeurs véhiculées par la France au plan international.

## **2. Une réforme aux effets ambigus**

Le Premier ministre a présenté le 19 novembre 2018 une nouvelle **stratégie nationale d'accueil et d'attractivité des étudiants internationaux**.

Intitulée « Bienvenue en France », cette stratégie vise à améliorer les conditions d'accueil et à renforcer l'attractivité de la France auprès des pays émergents, d'Asie et anglophones, tout en maintenant des liens forts avec les pays francophones, tout particulièrement en Afrique.

La stratégie « Bienvenue en France » comporte plusieurs volets :

- Un renforcement de l'offre de formation en français langue étrangère (FLE) et en anglais, notamment au niveau master ;

- La création d'une labellisation des établissements d'enseignement supérieur en matière d'accueil ;

- Une simplification de la délivrance des visas pour études et des titres de séjour ;

- Un rapprochement des services des ambassades des établissements d'enseignement supérieur de façon à rendre plus performantes les procédures de sélection ;

- La mise en place de frais d'inscription différenciés pour les étudiants extra-communautaires, assortie de capacités d'exonération des établissements et des ambassades : Ainsi, pour les étudiants de premier cycle, l'inscription s'élève à 2 770 € (au lieu de 170 €) ; pour les étudiants de

deuxième cycle, les frais d'inscription sont de 3 770 € (au lieu de 243 €). Les frais d'inscription pour le doctorat (troisième cycle) ne sont pas différenciés.

- Un financement à hauteur de 5 M€ par an sur cinq ans de l'appui aux partenariats et à l'implantation de nos établissements en Afrique.

les établissements d'enseignement supérieur ont la possibilité de pratiquer une **politique d'exonération pour tout ou partie des étudiants concernés dans la limite de 10 % de la totalité des étudiants inscrits** sur une année donnée<sup>1</sup>. Ainsi, **pour la rentrée 2019, seules 7 universités et 6 écoles ont mis en place un dispositif introduisant des droits différenciés.**

Enfin, les postes diplomatiques disposent de la capacité d'exonérer des frais différenciés **14 000 étudiants**<sup>2</sup>. Ce **dispositif vient s'ajouter aux bourses du gouvernement français.**

La réforme des droits d'inscription a suscité des craintes quant à son impact sur le nombre d'étudiants originaires des zones traditionnelles d'influence de la France. Celle-ci est le premier pays d'accueil des étudiants d'Afrique (46 % des étudiants en mobilité admis à l'université). La réforme « Bienvenue en France » a engendré une baisse du nombre de candidatures d'étudiants africains. Début septembre 2019, la baisse du nombre de dossiers de candidature soumis était de 14 % pour l'Afrique subsaharienne (-18 % en moyenne sur tous les pays) et de 24 % cependant pour les pays du Maghreb, les pays les plus touchés étant la Guinée (- 35 %), Djibouti (- 31 %), Maurice (-30 %) et l'Algérie (-30 %). Toutefois, cette réforme n'a pas affecté négativement tous les pays de la région, avec une légère augmentation des dossiers soumis au Congo, RDC, Bénin et Cameroun. Toutefois, étant donné qu'un nombre comparable de dossiers de demandes d'inscription ont fait l'objet d'une réponse positive par les établissements (qualité des dossiers et taux d'acceptation en hausse), la France pourrait accueillir à la rentrée 2019 un nombre d'étudiants originaires du continent africain proche de celui enregistré à la rentrée 2018. Les éléments chiffrés définitifs ne sont toutefois pas encore disponibles.

Afin de compenser l'introduction de frais d'inscription différenciés pour les étudiants africains, 6 000 des 14 000 exonérations de frais d'inscription dont dispose le MEAE sont octroyés via ses postes diplomatiques en Afrique sub-saharienne et 4 000 via ses postes diplomatiques dans le nord de l'Afrique (Maghreb et Egypte), s'ajoutant aux exonérations que vont mettre en place les établissements français cette année. Le gouvernement s'est également engagé à allouer une enveloppe de 20 M€ par an et sur cinq ans pour accompagner la projection des établissements **d'enseignement supérieur français en Afrique et 5 M€ ont**

---

<sup>1</sup> Article R719-50 du code de l'éducation.

<sup>2</sup> En application de l'article R719-49-1 du code de l'éducation introduit par le décret n°2019-344 du 19 avril 2019.

été débloqués dès 2019 par le MEAE via son Fonds de Solidarité pour les Projets Innovants (FSPI) sur une période de deux ans.

Les exonérations posent toutefois un problème financier aux établissements d'enseignement. Lorsqu'elles sont décidées par le MEAE, elles leur sont imposées, ce qui deviendra problématique lorsque le taux de 10 % des effectifs sera atteint (ce qui ne manquera pas de se produire d'ici quelques années si le système mis en place à la rentrée 2019-2020 est reconduit).

Une récente décision<sup>1</sup> du Conseil constitutionnel pourrait toutefois remettre en cause la hausse différenciée des droits d'inscription. Elle introduit, dans l'immédiat, une incertitude supplémentaire pour les établissements et pour les étudiants. Cette décision établit en effet qu' « aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation garantit l'égal accès... de l'adulte à l'instruction... L'organisation de l'enseignement public gratuit... à tous les degrés est un devoir de l'État ». Il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public. Cette exigence ne fait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants ».

Il reviendra au Conseil d'État, qui avait saisi le Conseil constitutionnel, d'interpréter cette décision dont la portée n'est pas claire et qui dépasse potentiellement la seule question de l'accueil des étudiants étrangers.

Cette question des modalités financières d'accueil des étudiants étranger se pose alors que les universités connaissent déjà des difficultés, étant sous-financées, en application d'un modèle financier fragile, y compris pour l'accueil des étudiants français.

**La hausse des droits d'inscription, dans le cadre d'une stratégie d'attractivité, doit s'accompagner d'une refondation de la politique des bourses.**

### 3. Une politique des bourses à refonder

Il est regrettable que la nouvelle stratégie d'accueil et d'attractivité des étudiants en mobilité ne s'accompagne pas de moyens suffisants, en termes de bourses.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019 du Conseil constitutionnel, Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres.

### Évolution des bourses du gouvernement français (BGF)

| Années                              | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Nombre de BGF</b>                | 13 497 | 12 900 | 11 739 | 11 010 | 11 250 |
| <i>dont bourses d'études</i>        | 9 054  | 9 305  | 8 617  | 8 156  | 9 147  |
| <i>dont bourses de stages</i>       | 4 443  | 3 595  | 3 122  | 2 854  | 2 103  |
| <b>Nombre total de mensualités</b>  | 65 384 | 66 998 | 61 369 | 57 128 | 58 870 |
| <b>Moyenne de mois par boursier</b> | 4,8    | 5,2    | 5,23   | 5,19   | 5,23   |
| <b>Coût total en M€</b>             | 62,2   | 60,4   | 54,7   | 54,5   | 52,9   |

Pour 2020, les crédits des bourses du programme 185 sont stables à **64,6 M€**.

On constate, en premier lieu, une **forte diminution des bourses du gouvernement français depuis 2014** : - 15 % en 5 ans et - 34 % depuis 2010.

D'après un rapport récent<sup>1</sup> de la Cour des comptes, **en dix ans (2008-2017), les crédits des BGF ont diminué de 43 %**. Cette baisse s'est traduite, d'une part, par une réduction du nombre de bénéficiaires de bourses de 30 % et, d'autre part, par une baisse du montant unitaire des bourses de 18 %.

Par ailleurs, une **sous-consommation des crédits votés en loi de finances** est observable. Ainsi, en 2019, les programmes 185 et 209 comportaient à eux deux 73,6 M€ de bourses destinés à être gérés par Campus France (hors subvention et réserve de cet établissement) ; or seuls 56,3 M€ ont été réellement confiés en gestion à ce titre à Campus France, soit **76 % seulement de crédits consommés**. Ce taux était déjà du même ordre l'an dernier. Le principe de fongibilité permet aux ambassades de disposer différemment des crédits votés. Or, comme le souligne la Cour des comptes : *« Au regard de la baisse sensible du montant versé au titre des BGF, il est indispensable de s'assurer de l'emploi effectif de ces fonds en faveur des bourses »*.

Ces chiffres reflètent une gouvernance insatisfaisante des bourses de mobilité. En 2017, un rapport d'évaluation stratégique du cabinet COTA avait déjà constaté que la politique des bourses était essentiellement la résultante des objectifs locaux des postes diplomatiques. Ce rapport recommandait, par conséquent, une recentralisation de la gestion des bourses.

Le **rapport précité de la Cour des comptes**<sup>2</sup> se fait l'écho des mêmes préoccupations :

- Les bourses attribuées au niveau central, par le MEAE, répondent clairement à une stratégie d'excellence. Il s'agit des bourses Eiffel (environ 400, attribuées en fonction des priorités du ministère) et

<sup>1</sup> « La mobilité internationale des étudiants », rapport de la Cour des comptes en date de septembre 2019.

<sup>2</sup> La mobilité internationale des étudiants, rapport de la Cour des comptes en date de septembre 2019.

des bourses Excellence major (environ 200, attribuées en partenariat avec le réseau de l'AEFE).

- **Les autres bourses du gouvernement français (soit 77 % des crédits) sont attribuées par les postes diplomatiques, selon des règles opaques et probablement hétérogènes.** Ces bourses relèvent de l'attaché de coopération universitaire de l'ambassade. La mise en place de commissions d'attribution n'est pas obligatoire.

Le rapport de la Cour des comptes souligne en outre certaines dérives :

- Un taux de réussite insatisfaisant des étudiants internationaux (inférieur à ceux des étudiants français) ;
- Un manque de transparence concernant le statut des diplômes proposés aux étudiants en mobilité (diplôme national ou diplôme d'établissement) ;
- Une forte concentration d'étudiants internationaux dans certains établissements, résultant parfois de « *stratégies de remplissage* ».

Le système de gouvernance de l'accueil des étudiants en mobilité est globalement insatisfaisant : il relève de plusieurs administrations, dont les deux agences : l'établissement public industriel et commercial Campus France et le groupement d'intérêt public Erasmus<sup>1</sup>, ainsi que des établissements d'enseignement supérieur dont les objectifs sont peu explicites. Il n'existe aucune synthèse nationale ni aucun encadrement contractuel de cette politique. La mobilité sortante est complètement déconnectée de la mobilité entrante.

La Cour des comptes souligne, par conséquent, la nécessité de **disposer d'un seul organe de suivi et de pilotage opérationnel de la mobilité, grâce à un rapprochement des deux agences.** Elle préconise une **meilleure articulation entre les établissements d'enseignement et les postes diplomatiques,** grâce à la formulation de critères académiques propres à chaque filière.

Le même constat pourrait probablement être fait, s'agissant de la politique d'exonération précédemment évoquée.

Enfin, des **retards dans l'attribution des visas ont été signalés** aux rapporteurs, retardant la rentrée universitaire de certains étudiants étrangers. Ces retards constituent un obstacle à la réussite de ces étudiants et un facteur défavorable à l'image et à l'attractivité de la France.

---

<sup>1</sup> Erasmus+ est l'agence en charge de gérer 90 % des crédits européens du programme de mobilité de l'Union européenne Erasmus + (2014-2020)

## B. LE TOURISME : DES MOYENS EN BAISSÉ DANS UN CONTEXTE INCERTAIN

### 1. Des moyens en baisse

La subvention pour charges de service public de l'opérateur Atout France **s'élève en PLF 2020 à 30,9 M€**, après 32,7 M€ en 2019, **en baisse de 6 %**. Cette diminution s'accompagne d'une baisse du plafond d'emploi de 10 ETPT (de 348 à 338).

#### L'évolution du budget d'Atout France

| PRODUITS   | 2013**        | 2014**        | 2015**        | 2016**        | 2017**        | 2018**        | BI 2019       |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Subventions de l'Etat                                  | 35 251        | 33 788        | 34 267        | 33 437        | 44 935        | 37 284        | 38 086        |
| <i>dont subvention pour charges de service public*</i> | 30 362        | 29 079        | 29 719        | 31 529        | 30 976        | 31 972        | 31 968        |
| Ressources propres                                     | 34 546        | 33 768        | 36 671        | 32 932        | 35 187        | 39 101        | 32 913        |
| <i>dont recettes de partenariat</i>                    | 31 058        | 30 764        | 33 374        | 30 000        | 32 414        | 36 258        | 30 813        |
| <i>dont cotisations adhérents</i>                      | 2 334         | 2 269         | 2 169         | 2 193         | 2 220         | 2 191         | 2 100         |
| <b>Total des PRODUITS</b>                              | <b>69 797</b> | <b>67 556</b> | <b>70 938</b> | <b>66 369</b> | <b>80 122</b> | <b>76 385</b> | <b>70 999</b> |

\*La subvention pour charges de service public correspond au versement effectif après mise en réserve.

\*\* Les données correspondent aux comptes financiers votés après clôture de l'exercice.

Source : MEAE

En 2018, la baisse du montant de subvention de l'État résulte de la non-reconduction du fonds d'urgence de 2017. Le budget 2018 a néanmoins bénéficié d'une subvention spécifique dédiée à la promotion de la gastronomie, elle-même non reconduite. Les subventions de l'État à Atout France sont accompagnées, chaque année, d'une attribution de produits issus des recettes générées par les droits de visas, dont le montant s'est élevé à 4 M€ en 2018 puis à 5,1 M€ en 2019. Les recettes des droits de visas 2019 ne seront connus qu'en début d'année 2020. Ils sont estimés à 5,7 M€.

Le 4<sup>ème</sup> Conseil interministériel du tourisme du 17 mai 2019 a demandé à Atout France d'importantes économies sur ses coûts de fonctionnement.

**Ces économies doivent s'élever, en 2020, à 4,4 M€** (soit en réalité, une baisse de la subvention, d'après l'opérateur), ce qui vient se cumuler avec la baisse de 10 ETPT du plafond d'emploi. Ces économies se déclinent de la façon suivante :

- Un transfert de 1,5 M€ vers la direction générale des entreprises (programme 134 « développement des entreprises et régulations ») ;
- Des économies immobilières prévisionnelles de 1,4 M€ ;
- Des économies supplémentaires attendues de l'opérateur, d'un montant de 1,5 M€.

Une provision de 2,6 M€ est destinée à financer les mesures d'accompagnement liées à la rationalisation des ressources humaines. Celle-ci pourra bénéficier *in fine* à l'opérateur en fonction du coût réel de l'accompagnement des agents.

En matière immobilière, le déménagement du siège d'Atout France représente une économie d'environ 1 M€. Des déménagements sont également en cours à New York, Sao Paolo et Tokyo (soit, à terme, des économies immobilières totales de l'ordre d'1,8 M€).

Atout France mène par ailleurs une expérimentation à Madrid et à Dubaï, dans le but d'améliorer ses synergies avec Business France. Si ce rapprochement peut avoir des effets bénéfiques, sur le plan financier (les deux opérateurs étant inclus, en tout état de cause, dans le champ de la réforme « Action publique 2022 »), **le maintien d'une politique touristique autonome demeure toutefois une nécessité**. C'est d'autant plus essentiel qu'aucun ministre ou secrétaire d'État ne porte aujourd'hui cette mission dans l'intitulé de ses fonctions.

Pour mémoire, le secteur touristique dans son ensemble représente près de 8 % du PIB et 2 millions d'emplois directs et indirects. Le tourisme est un secteur particulièrement compétitif à l'échelle mondiale, nécessitant la mise en œuvre d'une politique de compétitivité spécifique menée par des acteurs bien identifiés par le secteur. Avec ses 32 bureaux, répartis dans 29 pays, Atout France est particulièrement bien placé pour mener des actions de promotion pour ses partenaires, en adéquation tant avec la stratégie nationale de promotion du tourisme qu'avec les marchés locaux.

## 2. Un contexte incertain

En 2018, la France a accueilli 90 millions de touristes internationaux (+3 %), conservant sa place de première destination touristique mondiale. Les recettes générées s'établissent à 57 Md€ (+6 %), en troisième position derrière l'Espagne et les États-Unis.

La cible de 100 millions de touristes internationaux en 2020 paraît toutefois difficilement atteignable. La prévision est de l'ordre de 94 millions. L'objectif des 100 millions a été *de facto* abandonné par le MEAE au profit de facteurs plus qualitatifs. La cible de 60 Md€ de recettes est notamment maintenue.

Les saisons d'hiver et de printemps 2018-2019 ont été impactées par le climat social, des conditions météorologiques moins favorables qu'en 2018 et les effets supposés du Brexit sur la fréquentation des britanniques. Un repli au premier trimestre (-2,6 % et même -4,6 % en Île-de-France concernant les hébergements touristiques) a mis un terme à plus de deux ans de hausse continue de la fréquentation touristique.

L'activité touristique a cependant enregistré une forte hausse à partir d'avril 2019. Les hébergements touristiques ont progressé de 3,5 % sur l'ensemble du territoire d'avril à juin, comparé à la même période de 2018. Ce rebond concerne autant la clientèle étrangère (+3,8 %) que la clientèle française (+3,3 %). Ce regain d'activité a été favorisé par plusieurs événements tels que la Coupe du Monde féminine de football et le 75<sup>ème</sup> anniversaire du Débarquement.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

La diplomatie d'influence est l'un des piliers nécessaires de toute stratégie diplomatique au vingt-et-unième siècle, comme elle l'a d'ailleurs été auparavant dans l'Histoire. Toutes les grandes puissances ont une stratégie d'influence. C'est plus que jamais nécessaire, **à l'ère de la mondialisation et de la médiatisation de tous les enjeux internationaux**, alors que la langue et la culture sont non seulement des vecteurs de croissance économique mais aussi un moyen de diffuser nos valeurs, notre « narratif », de faire connaître notre vision du monde et de lutter contre les manipulations et la désinformation.

La stratégie déployée par le gouvernement en matière de diplomatie culturelle et d'influence témoigne d'une **conscience de ces enjeux**, malgré l'insuffisance des moyens mis en œuvre.

Au travers du processus de rationalisation en cours, il s'agit aussi **de mieux coordonner, de mieux piloter** les actions menées dans le cadre des différentes composantes de la diplomatie d'influence, afin que celle-ci ne soit pas seulement la résultante de stratégies locales des postes diplomatiques, mais corresponde bien au **déploiement coordonné d'une stratégie nationale**. Ainsi, les deux réseaux culturels, public et associatif, sont mieux articulés au travers d'un rôle accru de l'ambassadeur, et grâce à un pourvoyeur désormais unique de contenus, l'Institut français. Les **réseaux de l'enseignement français à l'étranger** connaissent une nouvelle dynamique, qui est **très positive, même si elle devra être confirmée et ne pas dénaturer un dispositif connu pour sa qualité** qui est aujourd'hui un vecteur majeur d'influence pour la France. La politique d'attractivité est également en cours d'examen : au-delà de la nouvelle stratégie d'accueil des étudiants étrangers, **la politique des bourses devra être refondée**, grâce à une meilleure coordination voire au rapprochement de certains acteurs (les agences Campus France et Erasmus +). **Des synergies doivent également être recherchées au plan européen**, non seulement par souci de rationaliser, mais aussi pour élargir l'impact de nos actions, parce que nous serons plus forts à plusieurs et que les intérêts et les valeurs des pays de l'Union européenne convergent fondamentalement. La création d'instituts culturels intégrés franco-allemands, prévue par le traité d'Aix-La-Chapelle, donne un exemple de ces synergies possibles.

Les orientations de la diplomatie d'influence devront être confirmées dans le temps. **Une accélération sera nécessaire dans certains domaines. Les moyens sont pour l'heure insuffisants**, compte tenu des efforts déjà demandés par le passé au ministère des affaires étrangères. La commission a néanmoins souhaité encourager les évolutions en cours en émettant **un avis favorable aux crédits 2020 de la diplomatie culturelle et d'influence**.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 13 novembre 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 185 - Diplomatie culturelle et d'influence - de la mission « Action extérieure de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2020.

**M. André Vallini, co-rapporteur.** - Je m'exprimerai tout d'abord au nom de notre collègue Robert del Picchia, co-rapporteur du programme 185.

Au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », les crédits consacrés à la diplomatie culturelle et d'influence s'élèvent à 718 M€, en légère augmentation, de 2,6 %, ce qui est la conséquence d'une hausse de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Les réseaux de la diplomatie culturelle et d'influence sont touchés, comme l'ensemble du ministère, par la réforme des réseaux de l'Etat à l'étranger dans le cadre du programme « Action publique 2022 ». Une réduction de 5,5 % de la masse salariale est visée, plus raisonnable que la cible de 10 % envisagée l'an dernier.

Malgré ces restrictions budgétaires, des orientations majeures ont été fixées à la diplomatie culturelle et d'influence, posant la question de l'adéquation des moyens aux ambitions.

Dans un contexte d'intense concurrence, au niveau international, une dynamique nouvelle a été impulsée par le plan pour la langue française et le plurilinguisme présenté par le Président de la République le 20 mars 2018.

Il s'agit d'accroître l'attractivité de notre pays sur les plans tant éducatif que culturel, linguistique et universitaire. La diplomatie économique et la promotion des activités touristiques demeurent, par ailleurs, des priorités.

Le développement des réseaux d'établissements d'enseignement français à l'étranger est au coeur de cette dynamique.

La subvention à l'AEFE augmente de 24,6 M€ (+6%). Cette augmentation devrait être pérenne, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un rebasage de la subvention, non d'une augmentation ponctuelle. Pour la première année, elle ne fait toutefois que compenser, et encore partiellement, l'annulation de crédits que l'agence avait connu en 2017. La baisse des emplois sous plafond de l'agence se poursuit (-9 % depuis 2014).

Dans ce contexte, que penser de l'objectif de doubler les effectifs d'élèves scolarisés dans ces établissements d'ici 2030 ? - En premier lieu, on note une lente érosion de la part des enfants français scolarisés dans le réseau, qui est passée en cinq ans de 38 % à 35 %.

L'accès de nos compatriotes au réseau est essentiel au maintien du lien avec la France. Il facilite le retour des familles dans le système scolaire français ainsi que la transmission de la langue française aux nouvelles générations, y compris dans les familles qui ne reviendront pas s'installer en France.

Afin de faciliter l'accès des familles françaises à cet enseignement, il faudra privilégier les régions d'implantation de ces familles et mener une politique d'aides à la scolarité qui soit à la hauteur de la dynamique de progression du réseau et des effectifs. Ce n'est pas le cas dans ce budget 2020 puisque les aides à la scolarité stagnent (105 M€ inscrits au programme 151). Les droits d'inscription sont, eux, en constante augmentation. L'extension du réseau ne doit pas reposer sur un modèle purement privé, ce qui équivaldrait à un processus de labellisation. Il y aurait probablement une demande pour des écoles de ce type, mais au risque d'exclure une partie des familles françaises.

En deuxième lieu, le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger comporte l'annonce de 1000 détachements supplémentaires de personnels titulaires de l'éducation nationale dans le réseau à l'horizon 2030. Est-ce le nouveau départ, tant attendu, dans les relations entre les ministères de l'éducation nationale et des affaires étrangères ? Il est permis d'en douter.

Cet effort est, tout d'abord, insuffisant puisque l'on vise un doublement du nombre d'élèves avec seulement 11 % de détachements supplémentaires.

Ces détachements devront, par ailleurs, être optimisés grâce à un pilotage conjoint par les deux ministères concernés. Il faut sortir d'une gestion « au fil de l'eau » pour mener, au contraire, une véritable politique de ressources humaines, cohérente avec les priorités qui seront identifiées pour l'extension du réseau.

La croissance du réseau reposera essentiellement sur l'emploi de recrutés locaux, formés au sein de 16 nouveaux instituts régionaux de formation.

Une véritable transformation de la nature de l'enseignement français à l'étranger est donc en cours. Il faudra veiller à ne pas dénaturer profondément un réseau aujourd'hui reconnu dans le monde entier, qui est un vecteur majeur d'influence pour la France. Le maintien de la qualité de cet enseignement doit être une priorité.

Enfin, en troisième lieu, le développement du réseau, sur le plan immobilier, est freiné par des obstacles à l'emprunt qui doivent être levés.

En tant qu' « organisme divers d'administration centrale », l'AEFE ne peut pas emprunter à long terme. Cette limitation du recours à l'emprunt est une mesure de portée générale qui vise à limiter le gonflement de la dette publique.

L'AEFE fait donc appel à des avances de l'agence France Trésor, ce qui présente de nombreux inconvénients : ces avances sont irrégulières, doivent être consommées dans l'année, et sont remboursées sur des durées plus courtes que ce qui pourrait être obtenu par emprunt. C'est pourquoi il serait souhaitable que l'AEFE puisse recourir à l'emprunt auprès d'établissements de crédits.

Par ailleurs, un dispositif alternatif à l'association nationale pour les écoles françaises à l'étranger, l'ANEFE, doit être mis en place dans les meilleurs délais, pour permettre le recours des établissements à la garantie de l'État.

Lors de son audition, M. François Delattre, Secrétaire général du Quai d'Orsay, a fait part d'avancées récentes dans les discussions avec Bercy à ce sujet.

Jusqu'à l'été 2018, les établissements conventionnés et partenaires pouvaient en effet bénéficier d'un emprunt garanti par l'État par l'intermédiaire de l'ANEFE pour financer leurs travaux immobiliers. 160 projets ont ainsi été garantis dans 110 établissements en 40 ans. La suspension du dispositif par Bercy empêche actuellement une quinzaine de projets d'être financés.

En définitive, s'agissant de l'enseignement français à l'étranger, un nouvel élan est perceptible : un service d'accompagnement au développement du réseau a été mis en place au sein de l'AEFE, les critères et procédures d'homologation ont été simplifiés, la formation initiale des enseignants est en voie d'être améliorée, tant en formation initiale qu'en formation continue.

La croissance du réseau est déjà effective, avec 30 nouveaux établissements homologués à la rentrée 2019.

Le programme 185 est donc sous forte tension : réaliser les objectifs fixés, avec les moyens disponibles, constituera un défi.

Mais les orientations sont bonnes et méritent d'être encouragées. C'est pourquoi, avec Robert del Picchia, nous sommes favorables au budget de ce programme.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** - Je souhaiterais vous féliciter pour ce rapport et ajouter un point, concernant l'ANEFE. Il est extrêmement regrettable que le blocage de l'ANEFE empêche la création de nouvelles

écoles. C'est en contradiction totale avec les ambitions du Président de la République, sur le doublement des effectifs des écoles françaises à l'étranger. Ce n'est pas un sujet récent. Nous en avons déjà parlé. J'ai adressé un courrier au directeur du Trésor et au ministre Bruno Lemaire, sans succès. Nous devons être très fermes à ce sujet. Il n'y a aucune raison objective au blocage de ce dossier.

**M. Olivier Cadic.** - Nous sommes nombreux à nous réjouir de l'objectif de doublement du nombre d'élèves dans l'enseignement français à l'étranger, même si l'échéance de 2030 est lointaine. D'ici là, deux élections présidentielles auront eu lieu... L'élan actuel perdurera-t-il ?

L'AEFE a vraiment tout pouvoir sur l'enseignement français à l'étranger. L'argent public va en priorité à un réseau de 70 établissements en gestion directe. Plus de la moitié des 520 écoles du réseau ne perçoivent aucun financement sur ce budget. Vous n'avez pas évoqué le fait que, dans le schéma actuel, l'AEFE peut bloquer la création de concurrents. C'est ce qui aurait pu se passer à Bruxelles ou à Bucarest, en septembre dernier. Le fait que l'AEFE soit chargée de l'extension du réseau a des effets pervers.

Enfin, je suis totalement en accord avec le propos de notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam sur l'ANEFE.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** - Je souhaiterais bien comprendre la clef de répartition des crédits de ce budget. Quelle est la part de financement des instituts français, qui dispensent des cours de français à l'étranger, mais aussi des cours de la langue du pays d'accueil à nos étudiants français en mobilité ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - Merci aux rapporteurs. Sur l'ANEFE, en effet, il est regrettable que l'on ait supprimé les garanties qu'elle apportait, sans mettre en place une autre entité pour jouer ce rôle.

Je ne comprends pas l'observation de notre collègue Olivier Cadic : il me paraît normal que l'AEFE s'assure de la pérennité de son réseau. Elle n'a pas vocation à soutenir un réseau parallèle concurrent.

Vous avez parlé de 30 nouveaux établissements homologués. Comment cela va-t-il se traduire sur l'enveloppe des bourses ? L'homologation d'un nouvel établissement implique que les enfants qui y sont scolarisés ont droit à ces bourses. Peut-on se satisfaire, dans ces conditions, de la stabilité d'une enveloppe qui devrait augmenter proportionnellement au nombre de bénéficiaires potentiels ?

**M. Richard Yung.** - Le projet est ambitieux : faire passer le nombre d'élèves de 350 000 à 700 000. Nous nous en réjouissons. Mais rappelons-nous que le système anglo-américain scolarise près de 9 millions d'élèves... Le rapport est donc de 1 à 10 entre les systèmes français et anglo-saxon. La compétition est très rude.

**M. André Vallini, co-rapporteur.** - La concurrence est, en effet, exacerbée. L'extension du réseau est bienvenue. Elle devra bien sûr être pérennisée et renforcée.

Je partage l'observation de notre collègue Hélène Conway-Mouret, concernant le hiatus entre l'augmentation du nombre d'établissements homologués et la stagnation des bourses attribuées aux élèves. C'est un vrai problème que nous soulignons dans notre rapport. Les bourses ne suivent pas la tendance à l'augmentation des effectifs.

S'agissant du réseau culturel et de l'Institut français, nous traitons ce point dans notre rapport écrit. La subvention à l'Institut français diminue de 6 %. Les relations avec les alliances françaises s'améliorent toutefois. Le conflit portant sur les bâtiments du boulevard Raspail est en voie de résolution.

Sur l'AEFE, je partage la réponse d'Hélène Conway-Mouret à Olivier Cadic.

Enfin, concernant l'ANEF, François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, nous a récemment assuré que les discussions avec Bercy étaient en bonne voie. Restons toutefois prudents, car, comme cela a été dit, le problème perdure.

Je poursuivrai maintenant avec mon propre rapport, pour compléter les propos que j'ai tenus au nom de notre collègue Robert del Picchia.

La diplomatie d'influence est l'un des piliers nécessaires de toute stratégie diplomatique au 21<sup>ème</sup> siècle, comme elle l'a d'ailleurs été auparavant dans l'Histoire.

Toutes les grandes puissances ont une stratégie d'influence. C'est plus que jamais nécessaire, à l'ère de la mondialisation et de la médiatisation de tous les enjeux internationaux. La langue et la culture sont non seulement des vecteurs de croissance économique mais aussi un moyen de diffuser nos valeurs, de faire connaître notre vision du monde et de lutter contre les manipulations et la désinformation.

Malgré l'insuffisance des moyens mis en œuvre, la stratégie déployée par le gouvernement témoigne d'une conscience de ces enjeux.

L'un de nos points d'attention porte, au sein de ce programme 185, sur la nouvelle stratégie nationale d'accueil et d'attractivité des étudiants internationaux, intitulée « Bienvenue en France ».

La France est aujourd'hui le cinquième pays d'accueil des étudiants internationaux, après les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et l'Allemagne (qui fait jeu égal avec nous). Nous sommes suivis de près par la Russie et le Canada, qui ont des stratégies très offensives, de même que la Turquie dont le nombre d'étudiants internationaux a progressé de + 180 % en 5 ans (et la Malaisie : + 79 %, l'Arabie saoudite : +63 %).

Dans ce contexte, la stratégie « Bienvenue en France » vise à améliorer les conditions d'accueil et à renforcer notre attractivité auprès des pays émergents d'Asie et anglophones, tout en maintenant des liens forts avec les pays francophones, en particulier en Afrique.

Cette stratégie est notamment marquée par la mise en place de frais d'inscription différenciés pour les étudiants extra-communautaires, qui pourrait être remis en cause, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 11 octobre 2019. La portée de cette décision dépasse la seule question de l'accueil des étudiants étrangers, mais il nous faudra attendre son interprétation par le Conseil d'Etat pour être fixés quant à ses conséquences.

La stratégie d'attractivité des étudiants internationaux est fragile à de multiples autres titres :

D'une part, les moyens qui lui sont consacrés sont insuffisants.

Une politique d'exonération a permis de limiter les effets de la hausse des droits d'inscription. Ces exonérations sont toutefois supportées par le système universitaire, dans la limite de 10 % des effectifs (limite qui pourrait être rapidement atteinte). Par ailleurs, pour 2020, les crédits des bourses du programme 185 sont stables à 64,6 M€.

En dix ans (2008-2017), les crédits des bourses du gouvernement français (BGF) ont diminué de 43 %. Cette baisse s'est traduite, d'une part, par une réduction du nombre de bénéficiaires de bourses de 30 % et, d'autre part, par une baisse du montant unitaire des bourses de 18 %.

Par ailleurs, les crédits votés en loi de finances ne sont pas tous consommés. Ainsi, en 2019, les programmes 185 et 209 comportaient à eux deux 73,6 M€ de bourses destinés à être gérés par Campus France mais seuls 56,3 M€ ont été réellement confiés en gestion à l'opérateur, soit 76 %. Compte tenu de l'évolution déjà défavorable des crédits des bourses, il est impératif que les crédits inscrits en lois de finances à ce titre soient effectivement consommés. - D'autre part, comme l'a souligné un rapport récent de la Cour des comptes, le système de gouvernance de l'accueil des étudiants en mobilité est insatisfaisant : il relève de plusieurs administrations, dont les deux agences, Campus France et Erasmus+, les établissements d'enseignement supérieur ainsi que les postes diplomatiques. Il y a un manque de stratégie d'ensemble.

Cette politique des bourses doit être recentralisée et mieux pilotée, grâce à une articulation repensée entre les différents acteurs. Un rapprochement des deux agences doit être étudié. La politique des bourses doit devenir globalement plus visible, au plan international, par l'instauration d'une « marque » (autre que « bourse du gouvernement français ») avec des appels à candidatures mondiaux et un recrutement selon des critères unifiés.

Les questions de visas doivent être résolues. Il semble en effet qu'un certain nombre d'étudiants étrangers ratent la rentrée universitaire, en raison de retards dans l'attribution de ces visas. Ces retards constituent un obstacle à la réussite de ces étudiants et un facteur défavorable à l'image et à l'attractivité de la France.

Je terminerai en évoquant les moyens de la promotion du tourisme qui sont en baisse. Le 4ème Conseil interministériel du tourisme du 17 mai 2019 a demandé à Atout France d'importantes économies sur ses coûts de fonctionnement, c'est-à-dire principalement en termes de ressources humaines et d'immobilier.

Ces économies doivent s'élever, en 2020, à 4,4 M€ ce qui vient se cumuler avec une baisse de 10 ETPT du plafond d'emploi. Le déménagement du siège d'Atout France, ainsi que les relocalisations envisagées à New York, Sao Paulo et Tokyo, doivent générer à terme des économies de l'ordre d'1,8 M€.

La subvention pour charges de service public de l'opérateur passe de 32,7 M€ en 2019 à 30,9 M€ en 2020 (-6 %).

Mais le dynamisme du secteur touristique reste fragile.

Avec 90 millions de touristes internationaux en 2018, la cible de 100 millions en 2020 paraît difficilement atteignable.

Le premier trimestre 2019 a connu un repli, en partie en raison du climat social. Par ailleurs, le Brexit semble jouer négativement sur la fréquentation touristique britannique.

L'activité touristique est toutefois repartie à la hausse à compter d'avril.

Dans un contexte international très concurrentiel, la mise en œuvre d'une politique de compétitivité spécifique est indispensable. Des rapprochements avec Business France peuvent créer des synergies positives. Des expérimentations sont menées en ce sens dans deux bureaux d'Atout France.

Mais la politique touristique doit continuer à être menée par un opérateur implanté à la fois au plan national et à l'étranger, bien identifié et reconnu par le secteur. C'est d'autant plus nécessaire qu'aucun ministre ou secrétaire d'Etat ne porte aujourd'hui cette mission dans l'intitulé de ses fonctions. Pour mémoire, le secteur touristique dans son ensemble représente près de 8 % du PIB et 2 millions d'emplois directs et indirects en France.

En conclusion, les orientations de la diplomatie d'influence devront être confirmées dans le temps. Une accélération sera nécessaire dans certains domaines. Les moyens sont pour l'heure insuffisants, mais je vous propose

néanmoins aussi d'encourager les évolutions en cours en émettant un avis favorable aux crédits 2020 de la diplomatie culturelle et d'influence.

**M. Christian Cambon, président.** - Je remercie les rapporteurs.

*La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste votant contre, le groupe socialiste et républicain s'abstenant.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### En commission :

Mercredi 22 octobre 2019

- **M. Jean-Yves Le DRIAN**, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Mercredi 30 octobre 2019

- **M. François DELATTRE**, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

### Par les rapporteurs :

Mardi 22 octobre 2019

- *Agence pour l'enseignement français à l'étranger* : **M. Olivier BROCHET**, directeur général, **M. Bruno VALERY**, secrétaire général adjoint.

Mercredi 23 octobre 2019

- *Direction générale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères en charge de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international* : **M. Cyrille PIERRE**, directeur général adjoint de la mondialisation.

- *Atout France* : **M. Yann DELAUNAY**, Secrétaire général.

- *Campus France* : **Mme Béatrice KHAIAT**, Directrice Générale.

Mardi 29 octobre 2019

- *Conférence des présidents d'universités* : **M. Mohamed AMARA**, Président.

Mercredi 30 octobre 2019

- *Institut français* : **M. Pierre BÜHLER**, Président.

### Contribution écrite :

**FAPEE** (Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger)