



N° 3366

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME II

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE

PAR M. FRANÇOIS ROCHEBLOINE,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – 2002-2007 : L’HEURE DU BILAN	7
A – REPLACER L’EUROPE AU CENTRE DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE DE RAYONNEMENT CULTUREL	7
1) L’adaptation de notre réseau culturel à la construction européenne	7
2) La promotion du français comme langue européenne et internationale .	12
B – RENFORCER L’ATTRACTIVITÉ INTERNATIONALE DE NOTRE SYSTÈME ÉDUCATIF.....	15
1) L’Agence pour l’enseignement français à l’étranger.....	15
a) <i>Un réseau de plus en plus attractif</i>	16
b) <i>... Mais une situation budgétaire de plus en plus fragile</i>	17
2) L’accueil des étudiants étrangers	18
a) <i>Qui sont les étudiants étrangers en France ?</i>	19
b) <i>L’évolution du dispositif boursier</i>	22
C –PERSÉVÉRER DANS NOTRE POLITIQUE VOLONTARISTE DE PROMOTION DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE	24
1) L’édition	24
2) La musique	25
3) Le cinéma	27
4) Les programmes audiovisuels.....	27
II - LES CONDITIONS D’UNE NOUVELLE IMPULSION	29
A – L’ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME 185.....	29
B – LE DÉVELOPPEMENT DES SOURCES DE FINANCEMENTS INNOVANTES	31
1) L’effet de levier.....	31
2) Les partenariats public – privé (PPP).....	32

C – LA RESTRUCTURATION DES OPÉRATEURS : <i>CULTURES FRANCE</i> ET <i>CAMPUS FRANCE</i>	33
1) Cultures France	33
2) Campus France	34
CONCLUSION	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
I – AUDITION DU MINISTRE (EXTRAIT).....	39
II – EXAMEN DES CRÉDITS	47
ANNEXE	49
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49

« *La culture ne s'hérite pas, elle se conquiert* »

André Malraux

Mesdames, Messieurs,

Le montant des crédits du Ministère des Affaires étrangères pour 2007 s'établit à 4,5 milliards d'euros, en augmentation globale de 3,8% par rapport à la loi de finances votée en 2006.

Les crédits de la mission ministérielle « Action extérieure de l'État ⁽¹⁾ » s'établissent à 2 264,2 millions d'euros, en progression de 2,4%.

La mission « Action extérieure de l'Etat » est composée de trois programmes :

– le programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* » voit ses crédits augmenter de 7,2% – hors masse salariale – pour s'établir à 1,45 milliards d'euros ;

– le programme 151 « *Français de l'étranger et étrangers en France* », voit également ses crédits augmenter de 15% – hors masse salariale – avec une dotation de 287 millions d'euros.

– le programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* », dont votre rapporteur est saisi, connaît en revanche une augmentation nettement plus modeste de ses crédits (526 millions d'euros) qui, hors masse salariale, ne

(1) La Commission des Affaires étrangères a confié à notre collègue M. Hervé de Charette l'examen d'ensemble des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Votre rapporteur se consacre plus spécifiquement aux crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » dont il suit l'évolution depuis le début de la législature (et dont l'ancienne appellation, avant l'entrée en vigueur de la LOLF, était « francophonie et relations culturelles internationales »).

progressent que de 1,6%, soit un niveau moindre à celui de l'inflation. Ce programme représente environ un quart des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » à laquelle il se rattache. Dans le cadre de la mise en œuvre du contrat triennal de modernisation conclu entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère du budget, le plafond des emplois autorisés au sein du programme 185 passe de 1371 ETPT en 2006 à 1350 en 2007.

Le programme 185 connaît deux modifications importantes qui résultent des amendements défendus l'an dernier par votre rapporteur et adoptés lors du débat budgétaire sur la loi de finances pour 2006 : il s'agit d'une part du rattachement des crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) qui dépendaient jusqu'alors du programme 151 et d'autre part du transfert dans un nouveau programme spécifique des crédits relatifs à l'audiovisuel extérieur, désormais inscrits au sein de la mission interministérielle « Médias ».

Le programme 185 se décompose en quatre actions :

1) la première concerne l'animation du réseau et regroupe les activités transversales relevant de la coopération et de l'action culturelles françaises dans les pays développés au sens de l'OCDE. 22,1 millions d'euros sont envisagés pour 2007, ce qui représente 4,20% de l'ensemble des crédits du programme.

2) la deuxième concerne la langue et la culture française, la diversité linguistique et culturelle et vise notamment la promotion de la langue française dans les pays ne bénéficiant pas de l'aide publique au développement. 108,6 millions d'euros sont inscrits pour 2007, soit 20,63 % de l'ensemble des crédits du programme.

3) la troisième est relative au renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires. Avec 63 millions d'euros inscrits au projet de loi de finances, cette action représente environ 12% des crédits du programme.

4) la quatrième est consacrée au service public d'enseignement à l'étranger dans le monde entier (et pas seulement dans les pays développés au sens de l'OCDE), c'est-à-dire à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger dont la subvention prévue pour 2007 est de 332 millions d'euros, soit près des deux tiers des crédits du programme 185.

Le présent avis entend esquisser un bilan de législature dans le domaine de la politique française menée depuis 2002 en faveur du rayonnement culturel et scientifique. A l'heure du discours à la mode sur l'inéluctable déclin français, il s'agit également de poser les conditions d'une nouvelle impulsion.

I – 2002-2007 : L'HEURE DU BILAN

A quelques mois du terme de la XII^e législature, votre rapporteur a souhaité dresser un bilan des principales actions menées ou soutenues par le ministère des Affaires étrangères s'agissant du rayonnement culturel et scientifique de la France, dans le périmètre géographique couvert par le programme 185.

Ce bilan fait apparaître trois priorités :

- replacer l'Europe au centre de la stratégie française de rayonnement culturel ;
- renforcer l'attractivité internationale de notre système éducatif ;
- persévérer dans notre politique volontariste de promotion de la diversité culturelle.

A – Replacer l'Europe au centre de la stratégie française de rayonnement culturel

« *Si c'était à refaire, je commencerais par la culture* » aurait déclaré Jean Monnet. Le 25 mars 2007, le Traité de Rome fêtera son cinquantième anniversaire. Un demi-siècle de construction européenne a nécessairement transformé notre approche de la politique culturelle auprès de pays voisins qui ne sont plus vraiment l'« étranger ». Quant aux élargissements aux pays d'Europe centrale et orientale, ils représentent un défi supplémentaire posé à notre stratégie de rayonnement culturel et linguistique.

Le réseau culturel français doit s'adapter en conséquence et la promotion de la langue française, dont l'apprentissage connaît un net recul en Europe, doit disposer des moyens budgétaires appropriés.

1) L'adaptation de notre réseau culturel à la construction européenne

En Europe, les instituts et centres culturels exercent quatre missions principales que sont le renforcement de l'attractivité universitaire, la promotion du français comme langue européenne, le développement de l'ingénierie culturelle et l'animation du débat d'idées européen.

Depuis 2002, le Ministère des Affaires étrangères s'est engagé dans une restructuration de son réseau d'établissements culturels qui concerne plus particulièrement le territoire européen. Ce mouvement, qui vise à rationaliser notre

dispositif afin de le rendre moins coûteux et plus efficace, entraîne une évolution de la carte des implantations et soumet les établissements culturels à des objectifs de gestion plus contraignants.

Le réseau culturel relevant du programme 185 comprend :

– **49 services de coopération et d'action culturelle (SCAC)**, directement intégrés aux ambassades, qui sont chargés de la mise en œuvre de la coopération bilatérale avec les pays et institutions partenaires ;

– **59 centres et instituts culturels**, dotés de l'autonomie financière, qui mettent en œuvre des actions de diffusion et de coopération dans l'ensemble des domaines de la coopération française. En 2006, ils ont bénéficié d'un montant total de crédits de 21,86 millions d'euros (17,36 millions d'euros de crédits de fonctionnement et 4,5 millions d'euros de dotations pour opérations). Des crédits similaires (22 millions d'euros) sont envisagés pour 2007 (17,04 millions d'euros de crédits de fonctionnement et 4,96 millions de dotations pour opérations) ;

– **73 « alliances françaises »**, établissements de droit privé local qui s'autofinancent pour leur activités propres, c'est-à-dire, pour l'essentiel les cours de langues. Celles-ci ont bénéficié en 2006 de subventions de fonctionnement et pour projet, au titre des actions de coopération culturelle et de français, pour un montant total de 3,935 millions d'euros ; cette somme sera portée à 3,999 millions d'euros en 2007 ;

– **7 centres de recherche** compétents dans les domaines de la recherche en archéologie et en sciences sociales.

L'existence de doublons institutionnels, principalement entre alliances françaises et établissements culturels, a conduit le ministère entreprendre une réduction des situations de « redondance ». La restructuration du réseau culturel européen se traduit alors soit par la fermeture d'établissements culturels, soit par la transformation de structures existantes.

On dénombre ainsi depuis 2002, la fermeture de neuf établissements culturels sur le territoire de l'Union européenne. Les moyens dégagés ont pu être redéployés vers d'autres centres, généralement ceux implantés dans les capitales.

**Fermures d'établissements culturels français
sur le territoire de l'Union européenne depuis 2002 :**

- 2002 Instituts français de Hanovre, de Fribourg et de Salzbourg
- 2003 Institut français de Sarrebruk
- 2004 Instituts français de Porto et de Graz
- 2005 Centre culturel de Gênes, Délégation culturelle de Gand
- 2006 Institut français de Séville

Il convient également de mentionner, en 2006, la transformation du Centre culturel de Dresde en antenne du centre de coopération culturelle et linguistique de Leipzig. Il en est de même du centre culturel de Cologne qui dépend désormais du centre de coopération culturelle et linguistique de Dusseldorf.

Par ailleurs, des structures de substitution peuvent également prendre le relais des centres fermés. C'est ainsi que la fermeture de Fribourg s'est accompagnée de l'extension des compétences géographiques du Centre de Stuttgart; la fermeture de Salzbourg par l'extension des compétences géographiques de l'Institut français de Vienne; la fermeture de Sarrebruck par l'extension des compétences géographiques du Centre de Mayence et la fermeture de Graz par l'extension des compétences géographiques du Centre d'Innsbruck. A Séville, un chargé de mission culturel sera placé au sein du Consulat général de France de Séville à compter du 1^{er} janvier prochain. En 2007, le centre culturel et de coopération linguistique de Francfort pourrait être transformé en antenne du centre de coopération culturelle et linguistique de Mayence. Enfin, le sort de l'Institut français de Bilbao reste en discussion.

La restructuration du réseau peut également s'opérer par la **transformation d'un Centre culturel en une Alliance française**, ce qui a été le cas, en 2005, du Centre culturel franco-italien de Gênes. La transformation d'un centre culturel en alliance française présente un avantage budgétaire incontestable et offre une plus grande souplesse à notre réseau. Le ministère des Affaires étrangères s'appuie sur le réseau des alliances françaises par des conventions de partenariat que les Ambassadeurs signent avec les comités locaux en faveur de projets s'inscrivant dans les priorités du Département (tels que la création ou l'équipement de médiathèques, le développement de cours de langue, l'amélioration des conditions de fonctionnement et de travail...). Le soutien apporté par le ministère des Affaires étrangères se fait, pour l'essentiel, sous la forme d'affectation de personnel expatrié, de subventions apportées par les ambassades et de soutien aux projets immobiliers ⁽¹⁾.

Le ministère des Affaires étrangères et l'Alliance française de Paris ⁽²⁾ ont d'ailleurs signé une convention de partenariat par laquelle le ministère apporte à l'Alliance française de Paris une subvention annuelle de 520 000 euros, portée à 820 000 euros en 2005 et 2006 au titre d'une professionnalisation des Alliances françaises dans le monde.

(1) *Les subventions d'appui aux projets immobiliers peuvent concerner l'acquisition, la construction, la rénovation ou la mise en sécurité de bâtiments. A titre d'exemples, bénéficient actuellement de tels soutiens les alliances françaises de New-York (100 000 euros en 2007), Madrid (250 000 euros en 2006 et 300 000 euros en 2007), Miami ou encore Dublin (600 000 euros en 2006).*

(2) *L'Alliance française de Paris est à la fois une école de langue française et une « tête de réseau » des alliances françaises dans le monde. Si elle peut autoriser leur création et leur « labellisation », elle ne dispose cependant pas d'autres liens juridiques avec ces associations autonomes de droit local.*

S'appuyer sur le réseau des Alliances françaises présente l'avantage de réduire les charges immobilières au profit de dotations pour des opérations culturelles. Pour autant, la suppression de centres ou instituts culturels au profit d'alliances françaises ne doit pas aboutir à un désengagement de l'État de la politique culturelle. Il paraît important à votre rapporteur de clarifier quels doivent être les rôles respectifs de la puissance publique et de l'entité opérationnelle.

Il existe enfin une autre formule qui est celle des **centres culturels et de coopération** ⁽¹⁾(CCC), lesquels résultent de la fusion des centres culturels avec les SCAC des ambassades. On dénombre huit CCC dans le réseau culturel français à l'étranger, dont trois en Europe, à Athènes, à Sofia et à Vienne. Un projet de création de CCC est actuellement à l'étude à Amsterdam, qui serait issu de la fusion du SCAC de La Haye et de la Maison Descartes à Amsterdam.

La restructuration du réseau s'accompagne également de la définition d'objectifs de performance qui s'appuient sur l'exploitation d'indicateurs de gestion, d'activité et de résultats. **L'objectif du ministère vise à améliorer le ratio d'autofinancement des établissements culturels** qui s'établit à 62% en 2006 (et à 52% si l'on prend en compte les charges des personnels expatriés) ⁽²⁾. Il existe une forte corrélation entre le niveau d'autofinancement et la part des ressources provenant des cours de langues. Il faut souligner la très forte part du secteur linguistique, tant sur le plan des activités que sur le plan financier, puisque la très grande majorité des établissements ne saurait survivre dans la part d'autofinancement qu'apportent les cours de français.

L'adaptation du réseau culturel français en Europe est nécessaire, et votre rapporteur soutient les efforts entrepris par le ministère des Affaires étrangères. Il souhaiterait toutefois attirer l'attention sur les points suivants :

– **La diversité des formules juridiques et des appellations** (Centre culturel, Institut français, Centre culturel et de coopération, alliance française, etc.) ne doit pas nuire à la lisibilité du dispositif français ⁽³⁾. A l'instar du *Goethe Institut* ou du *British Council*, la France devrait disposer d'une « marque de fabrique » facilement identifiable. Une réflexion devrait s'engager d'une dénomination commune à l'ensemble de nos structures. Le regroupement progressif des structures existantes au sein de « **Maisons de la France** » pourrait renforcer la visibilité de la présence culturelle française à l'étranger, tout en préservant la diversité des formules juridiques.

(1) *Un centre culturel et de coopération est un établissement à autonomie financière chargé de gérer la totalité des crédits de coopération culturelle de l'Ambassade.*

(2) *Le ratio d'autofinancement est sensiblement supérieur pour les EAF du programme 185 que pour ceux du programme 209, où il n'est que de 39,15%.*

(3) *Il existe de nombreuses autres appellations : par exemple, « centre culturel et de coopération linguistique », « centre culturel franco-national », « maison de France », « délégation culturelle », etc. Une liste exhaustive figure dans le rapport Blot (p.28).*

– **L’adaptation de notre réseau culturel en Europe ne doit pas répondre à une logique exclusivement comptable.** 22 des 52 établissements culturels que comportait le réseau en 1994 dans l’Europe des 15 ont été fermés. Le coût de ce réseau en 2003 était de 20,14 millions d’euros ⁽¹⁾ ; la même année, la subvention à l’Opéra de Paris s’élevait à 95,7 millions d’euros...

– **Il est nécessaire d’amplifier le mouvement d’européanisation des missions du réseau culturel français à l’étranger,** tant à l’intérieur qu’à l’extérieur des frontières de l’Union européenne. Au moment où la construction européenne semble connaître un coup d’arrêt, la formation d’une identité culturelle européenne commune doit plus que jamais devenir un corollaire de la valorisation des identités nationales. D’ores et déjà, dans le cadre de la coopération franco-allemande, certains centres culturels français et Instituts Goethe ont été regroupés dans un même bâtiment (Ramallah, Glasgow, Luxembourg, Palerme, Santa Cruz et Lahore). La co-localisation s’accompagne d’un partage de certains locaux et de l’organisation de manifestations communes.

Ce qui est fait dans un cadre franco-allemand pourrait progressivement être élargi à d’autres partenaires européens. La France ne doit pas oublier qu’elle est un « État membre » de l’Union européenne et, qu’à ce titre, il lui appartient aussi de promouvoir une citoyenneté européenne fondée, notamment, sur la diversité des cultures. Votre rapporteur se félicite du projet de « Maison européenne » à Gênes et souhaite que de telles initiatives se multiplient tant sur le territoire européen que dans des pays tiers. A cet égard, le projet d’organiser au second semestre 2008, sous présidence française de l’Union européenne, une saison culturelle européenne visant à promouvoir la culture de tous les pays membres de l’Union, devrait constituer un encouragement à l’européanisation de notre réseau.

(1) Ces données sont mentionnées dans le rapport de M. Jacques Blot sur la création d’une agence culturelle (12 décembre 2005). Le rapport est disponible sur Internet à l’adresse suivante : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapport_blot.pdf

Un nouveau centre culturel à Tel-Aviv en juin 2007

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2005, votre Rapporteur avait regretté le retard pris dans la création d'un nouveau centre culturel à Tel-Aviv. Il se félicite aujourd'hui de la concrétisation de ce projet.

Le futur centre culturel de Tel-Aviv, regroupant sur un même site les locaux de l'Institut Français de Tel-Aviv (IFTA) et ceux du service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade (SCAC) devrait en effet voir le jour en juin 2007. Le regroupement des services est d'autant plus justifié que le Conseiller culturel est aussi Directeur de l'Institut français. Il permettra une véritable synergie entre les différentes composantes du service culturel, une amélioration notable de la visibilité et une rationalisation de notre action. En effet, il entraînera des économies substantielles (rationalisation des méthodes de gestion avec une seule comptabilité et un seul secrétariat général, rationalisation de l'organisation du travail avec le regroupement des secrétariats et des fonctions d'accueil).

Ce centre culturel devrait devenir la tête du réseau israélien afin d'assurer la couverture culturelle des principales villes d'Israël du nord au sud, avec une attention particulière pour le secteur arabe. L'installation de l'ensemble du dispositif culturel de Tel Aviv dans un lieu unique traduit à l'égard des autorités et du public israéliens, en exprimant la confiance de la France dans l'avenir de ce pays par un ancrage immobilier durable tout en amplifiant significativement notre présence dans la capitale intellectuelle, économique et financière d'Israël.

2) La promotion du français comme langue européenne et internationale

2006 est l'année Senghor, le père fondateur de la francophonie, mais 2006 est aussi l'année où la pratique du français a le plus reculé au sein des institutions européennes...

Depuis 2002, les crédits alloués à la coopération linguistique ont subi une érosion continue avec **une baisse de 23% en euros constants** (de 58,5 millions d'euros en 2000 à 49,8 millions d'euros en 2005). Cette diminution sensible des crédits menace le maintien du français comme langue de communication internationale alors que le déclin de la langue française s'est accentué dans les pays développés au sens de l'OCDE, malgré les initiatives prises par le gouvernement pour promouvoir notre langue.

On recense aujourd'hui à travers le monde environ 180 millions de francophones et environ 75 millions de personnes qui apprennent le français en tant que langue étrangère. Le français reste, avec l'anglais, la seule langue présente sur les cinq continents.

Nombre d'apprenants le français par continent en 2004 (hors France)

Europe	Amérique	Afrique	Asie	Océanie	Total
15 015 206	7 088 374	50 452 974	1 487 909	221 664	74 266 127

Source : ministère des affaires étrangères.

Si la tendance sur dix ans (1994-2004) fait apparaître une augmentation de près de 30% du nombre de personnes apprenant le français, la situation se révèle très contrastée d'un continent à l'autre, et **très préoccupante en ce qui concerne le territoire européen, où l'on observe un recul sensible de 13,6%**. Illustration symbolique de ce déclin, après trois siècle d'existence, même l'enseignement du français a pris fin à l'été 2006 dans les écoles de formation de l'armée danoise...

Nombre d'apprenants le français par continent en 2004 (hors France)

Europe	Amérique	Afrique	Asie	Océanie	Total
- 13,6%	-9,6%	+ 61,9%	+ 48,8%	+ 28,8%	+ 29%

Source : ministère des affaires étrangères.

Dans le cadre du programme 185, l'enjeu porte ainsi essentiellement sur la place du français dans les pays de l'Union européenne. L'Europe des vingt-cinq compte 450 millions de citoyens et 21 langues officielles – bientôt 23 avec l'adhésion au 1^{er} janvier 2007 de la Bulgarie et de la Roumanie.

La situation préoccupante de la langue française en Europe a conduit notre pays à s'engager, en 2002, dans un **plan pluriannuel d'action pour le français dans l'Union européenne**, conclu entre la France, le Luxembourg, la Communauté française Wallonie-Bruxelles et l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF). Ce plan est centré sur la formation à la langue française de fonctionnaires et diplomates des États membres non francophones, appelés à siéger à Bruxelles dans des groupes de travail désormais sans interprétation. Le nombre de personnes ayant bénéficié de formations en français organisées dans le cadre de ce plan pluriannuel a augmenté de manière significative au cours des dernières années. Ainsi, en 2005, plus de 8 900 formations individuelles ont été organisées à travers l'Europe quand n'étaient formées que 1 600 personnes en 2001. Sur un plan bilatéral, le ministère des Affaires étrangères finance également l'organisation de stages de formation en français destinés à des administrateurs de la Commission européenne ou à des haut fonctionnaires des pays de l'Union européenne.

Malgré cela, les statistiques publiées dans l'édition 2006 du Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française sont sans appel sur le **décrochage brutal et manifestement durable de l'utilisation du français au sein des institutions de l'Union européenne**. En 2005, seulement 16,4 % des documents de la Commission européenne ont fait l'objet d'une rédaction d'origine en français contre 29% en 2002 et... 38% il y a dix ans.

Langues de rédaction d'origine des documents à la Commission

(en pourcentage)

	Anglais	Français	Allemand	Autres
1996	45,7	38	5	12
1997	45	40	5	9
1998	48	37	5	10
1999	52	35	5	8
2000	55	33	4	8
2001	57	30	4	9
2002	57	29	5	9
2003	59	28	4	9
2004	62	26	3	9
2005	68,5	16,4	3,8	11,3

Source : Commission européenne, direction générale de la traduction

Faut-il se résigner à ce déclin ? Bien évidemment, non.

Le 15 mai 2006, le gouvernement – par la voix du ministre des Affaires étrangères – a annoncé un **plan de relance de la langue française** sur trois années, qui s'articule autour de 5 mesures :

– le soutien à la création de pôles de références pédagogiques (de type IUFM) au Maghreb pour la formation des maîtres ;

– un plan triennal de formation de 10 000 professeurs dans le monde, particulièrement en Afrique, en Asie et dans les grands pays émergents ;

– un programme d'utilisation renforcée des technologies de l'information et de la communication au service de l'enseignement ;

– la promotion du plurilinguisme dans les systèmes éducatifs européens (deux langues étrangères obligatoires) et dans la fonction publique européenne ;

– le développement avec les organisations de la Francophonie, de pôles de coopération intégrée régionaux.

Pour l'année 2007, la mise en œuvre de ce plan de relance reviendra à 46,4 millions d'euros (soit 9,2 millions d'euros sur le programme 185 et 37,2 millions d'euros sur le programme 209) dont 34,4 millions d'euros financés par redéploiement et 12 millions d'euros de mesures nouvelles (10 millions d'euros sur le programme 209 et 2 millions d'euros sur le programme 185).

Votre rapporteur se félicite de l'annonce de ce plan ; mais il en mesure également les limites. Ces initiatives, pour aussi nécessaires qu'elles soient, peuvent paraître bien dérisoires au regard de l'enjeu. Sont-elles, à elles seules, de nature à inverser la tendance ? Votre rapporteur émet des doutes. Pour au moins deux raisons :

– la première est liée à une **absence de cohérence de l'action gouvernementale**. Peut-on en effet simultanément annoncer un plan de relance du français et geler, au nom de la régulation budgétaire, 16 millions d'euros sur les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui fait probablement plus pour le rayonnement de la langue française que l'addition de toutes les mesures précitées ?

– la seconde concerne la **dispersion de nos moyens et de nos structures de promotion de la langue française**, éparpillées entre plusieurs ministères. Si l'on veut faire de la promotion du français une priorité politique, il faut une unité de pilotage. Peut-on encore se contenter d'une sous direction au ministère des Affaires étrangères ?

Les questions que soulève la politique française de rayonnement linguistique font actuellement l'objet d'une mission d'information créée au sein de la Commission des Affaires étrangères et dont votre rapporteur assure la présidence. Cette mission formulera prochainement un certain nombre de propositions concrètes visant à renforcer l'efficacité de notre dispositif de promotion du français.

B – Renforcer l'attractivité internationale de notre système éducatif

Alors que nos économies développées sont de plus en plus fondées sur le savoir et l'innovation, l'attractivité des systèmes éducatifs – en particulier l'enseignement supérieur – est une donnée fondamentale dans la compétition mondiale. Avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), la France dispose d'un réseau d'enseignement scolaire sans équivalent dans le monde. Il faut plus que jamais s'appuyer sur ces lycées français à l'étranger, qui accueillent une majorité d'élèves non français, pour promouvoir l'attractivité de notre enseignement supérieur et faire venir en France les étudiants les plus talentueux.

1) L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

A la suite de l'adoption de l'amendement que votre rapporteur avait déposé lors du débat budgétaire relatif à la loi de finances pour 2006, les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ont été transférés du programme 151 « Français de l'étranger et étrangers en France » au programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique de la France ». La subvention versée à l'AEFE (332 millions d'euros envisagés pour 2007) représente 63,18% des crédits alloués au programme 185.

a) Un réseau de plus en plus attractif...

Le réseau de l'AEFE est constitué de 251 établissements scolaires dont 73 en gestion directs et 178 conventionnés. Il existe également 178 établissements homologués – ce qui signifie que l'enseignement qui y est dispensé est certifié conforme aux programmes en vigueur en France – mais qui ne font pas partie du réseau de l'AEFE. Au total, on recense 429 établissements dans 130 pays qui accueillent plus de 235 000 élèves.

La densité du réseau des établissements français à l'étranger, présents sur tous les continents, représente un atout dont aucun autre pays au monde ne peut se prévaloir. C'est un outil essentiel du rayonnement culturel et linguistique de notre pays car c'est au sein des lycées français que se joue le rayonnement durable de la France dans le monde.

Au cours de l'année scolaire 2005-2006, le réseau de l'AEFE a scolarisé 159 186 élèves, dont 55% d'étrangers, ce qui souligne la forte attractivité de notre enseignement, alors même que l'AEFE ne verse aucune bourse aux élèves non français.

Effectifs scolarisés au sein du réseau de l'AEFE

Nationalité	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Français	68 597	69 836	68 651	70 474	71 798
Nationaux	68 728	68 348	67 286	66 720	66 328
Étrangers tiers	21 541	21 456	21 014	21 155	21 060
Total	158 866	159 640	156 951	158 349	159 186

Source : AEFE.

Selon les premiers éléments statistiques dont dispose l'agence, la rentrée scolaire 2006-2007 serait marquée par une augmentation sensible des inscriptions, avec 4 500 élèves supplémentaires par rapport à la rentrée 2005, portant à 163 500 le nombre d'élèves scolarisés au sein du réseau, et ce malgré la fermeture de sept établissements en Côte d'Ivoire, en raison de la situation politique dans ce pays. Si le nombre d'élèves scolarisés est resté stable entre 2002 et 2005, il a toutefois connu **une augmentation de 10% en quinze ans**.

Dans le cadre de sa mission de service public d'enseignement français à l'étranger, l'AEFE délivre chaque année un certain nombre de bourses sur des critères sociaux. Ces bourses sont exclusivement réservées aux élèves français et votre rapporteur regrette, comme il l'a déjà fait par le passé, qu'une exonération, au moins partielle, des frais de scolarité ne soit pas possible pour des élèves étrangers. Au cours de l'année scolaire 2005-2006, environ 20 000 élèves français, sur les 70 000 scolarisés au sein du réseau, ont obtenu une bourse de l'AEFE. Le montant du budget alloué aux bourses a sensiblement augmenté depuis le début de la législature, passant de 38,11 millions d'euros en 2002 à 47,3 millions d'euros en 2006. Cette augmentation de plus de 9 millions d'euros a été financée par les droits de scolarité, puisque la subvention du ministère n'a pas augmenté sur la période.

b) ... Mais une situation budgétaire de plus en plus fragile

Les ressources de l'agence sont constituées d'une subvention de l'Etat – versée par le ministère des Affaires étrangères – et des frais de scolarité payés par les parents des élèves des établissements en gestion directe et des établissements conventionnés.

La subvention votée pour 2006 s'est élevée à 324,3 millions d'euros. D'après le budget prévisionnel 2006 de l'AEFE ⁽¹⁾, les ressources de l'opérateur s'élèvent à 609,2 millions d'euros, ce qui signifie que la subvention publique ne représente que 53,2% du budget total.

En outre, la subvention votée pour 2006 est actuellement frappée, au titre de la régulation budgétaire, d'une mise en réserve au taux de 5%, soit un gel de 16 millions d'euros.

Or le budget de l'AEFE comporte une large part de dépenses incompressibles: 80% de dépenses de personnel et 10% de bourses. Les dépenses de personnel, qui s'élèvent à 429,1 millions d'euros, représentent ainsi un montant très largement supérieur au total de la subvention versée par le ministère des Affaires étrangères. Dans ces conditions, l'application arbitraire d'un taux de mise en réserve légale de 5% est totalement inadaptée. Au regard de la structure du budget de l'AEFE, c'est en effet le taux de mise en réserve légale de 0,1% (applicable au Titre II relatif aux dépenses de personnel) qui devrait lui être appliqué ⁽²⁾. Votre rapporteur souhaite qu'une circulaire ministérielle permette d'assouplir la mise en œuvre de la régulation budgétaire au regard des spécificités propres à chaque opérateur.

En 2006, l'AEFE ne pourra atteindre l'équilibre budgétaire qu'au prix d'un prélèvement sur le fonds de roulement de 44,7 millions d'euros utilisés pour le financement de l'investissement (29,3 millions d'euros) et du fonctionnement (15,4 millions d'euros). Sans dégel budgétaire sur la dotation prévue pour 2006, le fonds de roulement de l'agence devrait être réduit à onze jours en fin d'exercice.

Dès lors, la hausse de la subvention du ministère des Affaires étrangères de 324,3 millions d'euros en 2006 à 332 millions d'euros en 2007 n'est qu'une augmentation en trompe l'œil. La sincérité budgétaire devrait conduire à déduire de la subvention envisagée en 2007 les 16 millions d'euros mis en réserve en 2006. Dans l'hypothèse d'une annulation de crédits sur l'exercice 2006, l'AEFE ne bénéficierait donc pas d'une dotation budgétaire en hausse 8 millions d'euros, mais bel et bien en baisse de 8 millions d'euros.

(1) *Le budget de l'AEFE correspond au périmètre de l'agence et des établissements en gestion directe (EGD) qui sont des services déconcentrés de l'agence. Les ressources de l'agence sont constituées d'une subvention de l'Etat et des frais de scolarité payés par les parents des élèves des EGD et des établissements conventionnés.*

(2) *Le PLF 2007 prévoit que les taux de mise en réserve légale seront respectivement de 0,15 % et 5 %.*

Montant de la subvention du MAE à l'AEFE (en millions d'euros)

2003	2004	2005	2006	2007
340	332	325	324,3	332

Une analyse sur une plus longue période fait également apparaître l'absence d'augmentation des crédits sur la législature, ce qui signifie une diminution en euros constants. Or en 2005, l'AEFE s'est vu attribuer des compétences immobilières qui ne se sont pas accompagnées des transferts financiers correspondants.

En effet, par décret ⁽¹⁾ du 19 mai 2005, l'AEFE s'est vu attribuer des compétences immobilières sur les bâtiments des établissements en gestion directe ainsi que des établissements conventionnés et homologués appartenant à l'Etat. Par arrêtés du 7 mars 2006, l'AEFE s'est ainsi vu remettre en dotation huit établissements : Barcelone, Bruxelles, Buenos Aires, Dakar, Francfort, Lisbonne, Valence et Vienne. Or mis à part l'établissement de Francfort, construit en 2000, les autres bâtiments ont été bâtis dans les années 1960 et sont susceptibles, compte tenu de leur ancienneté et de leur faible niveau d'entretien supposé, de faire l'objet d'importantes opérations de remise à niveau.

Le besoin de financement 2006-2012 de la politique immobilière de l'agence a été évalué par une mission d'audit ⁽²⁾ à 240 millions d'euros, dont 140 pour les constructions et 100 pour les travaux de rénovation.

Or la régulation budgétaire entraîne une insécurité budgétaire qui, dans le cas de l'AEFE, est un frein aux investissements immobiliers de grande ampleur, alors même que ses autorités de tutelle lui demandent de trouver les moyens de financer un volume substantiellement accru d'investissements immobiliers. Les formules innovantes de financement sont dès lors encouragées, notamment le recours aux partenariats public-privé (PPP) : c'est le cas au Caire, où le principe d'un contrat de partenariat est acté pour la construction d'un nouveau lycée qui portera la capacité d'accueil de l'établissement à près de 1 800 élèves.

2) L'accueil des étudiants étrangers

Dotée de 63 millions d'euros de crédits, l'action n°4 du programme 185, intitulée « *renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires* » représente 11,98% du montant total des crédits alloués au programme 185.

(1) Décret 2005-551 du 19 mai 2005.

(2) Cf. Rapport de la mission d'audit de modernisation sur les compétences immobilières de l'AEFE établi en juillet 2006 par l'Inspection générale des affaires étrangères et le Contrôle général économique et financier.

Votre rapporteur propose cette année un éclairage plus spécifique sur les étudiants étrangers dans le système universitaire français.

Quatre volets d'actions prioritaires sont identifiés pour accroître la mobilité étudiante, et donc la formation en France des décideurs de demain :

– la promotion, à l'étranger, de l'enseignement supérieur français. C'est la mission dévolue à l'opérateur EduFrance ;

– le soutien direct à la mobilité entrante et sortante par la délivrance de bourses d'études et de stage, produit d'appel et de fidélisation des meilleurs étudiants étrangers ;

– le renforcement des réseaux universitaires bilatéraux :

– l'aide à la projection sur le plan international de consortiums scientifiques régionaux en direction des pays à fort potentiel.

a) Qui sont les étudiants étrangers en France ?

Avec environ 265 000 étudiants ⁽¹⁾ étrangers sur son territoire, soit un taux de croissance de près de 70% entre 1998 et 2005, la France a réussi à se hisser au 3^e rang mondial des pays qui accueillent des étudiants étrangers. Depuis 2005, la France attire à nouveau davantage d'étudiants étrangers que l'Allemagne.

Mais qui sont ces étudiants ? D'où viennent-ils ? Qu'étudient-ils ? Comment sont-ils accueillis ?

Depuis 2004, la France dépasse à nouveau l'Allemagne en nombre total d'étudiants étrangers et obtient le second taux de croissance dans le monde derrière le Royaume-Uni. Les États-unis connaissent eux, depuis le 11 septembre 2001, un taux de croissance négatif. On constate en France un rééquilibrage de l'origine géographique des étudiants qui se traduit par une croissance plus forte des étudiants venant d'Asie ou d'Amérique, mais moindre pour les étudiants originaires d'Afrique. Enfin, c'est en master et en doctorat, et dans les disciplines de l'économie et des sciences dites « dures » que les étudiants étrangers sont majoritairement inscrits : ils représentent désormais 24% des effectifs en économie et 16% en sciences « dures ». En doctorat, plus d'un quart des étudiants sont étrangers.

(1) Ce nombre comprend les étudiants étrangers inscrits à l'université (218 472 en 2005-2006) mais aussi ceux inscrits dans des établissements ne dépendant pas du Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**Effectifs par continent d'origine des étudiants étrangers inscrits
dans une université française et établissements assimilés en 2004-2005 et 2005-2006**

	Effectifs 2004-2005	Effectifs 2005-2006	Accroissement sur 1 an	% en 2005-2006
EUROPE	53 474	55 381	4 %	25 %
dont 24 pays Union européenne (hors la France)	33 788	34 575	2 %	15,8 %
et Europe hors Union européenne	19 686	20 806	6 %	9,5 %
AMERIQUE	13 852	14 724	6 %	7 %
dont Amérique du Nord	3 973	4 062	2 %	1,8 %
et Amérique du Sud, centrale, et Caraïbes	9 879	10 662	7,9 %	4,9 %
AFRIQUE	106 004	107 254	1 %	49 %
dont Maghreb	60 941	59 607	- 2 %	27,3 %
et Afrique subsaharienne francophone	44 030	46 397	5 %	21,2 %
et Afrique subsaharienne non francophone	1 033	1 250	21 %	> 1
ASIE-OCÉANIE	26 487	29 412	11 %	13 %
MOYEN-ORIENT	11 101	11 566	4 %	5 %
Non définis et apatrides	205	133	- 35 %	> 1
Total étudiants étrangers	211 123	218 472	3,5 %	

Source : MENESR, enquête SISE.

Pour mémoire : le nombre de 218 472 étudiants en 2005-2006 correspond aux 209 523 étudiants dans les Universités et Instituts Universitaires de Technologie, auxquels s'ajoutent 8 949 étudiants dans les Universités de technologie, les Instituts nationaux polytechniques, et les autres écoles et formations de spécialités diverses.

*** la répartition géographique**

La répartition des étudiants étrangers par origine géographique fait apparaître que l'Afrique (Afrique du Nord et Afrique sub-saharienne) reste en 2005-2006 la première région d'origine des étudiants étrangers avec près de la moitié des étudiants (49 %) mais avec un taux d'accroissement très faible (1 % en un an), le taux des pays du Maghreb ayant diminué de 2% alors que celui des pays d'Afrique subsaharienne non francophone a progressé de 21%.

L'Europe arrive à la 2^e place avec 25 % et un taux d'accroissement assez faible (+ 4 % en un an). Ce taux est contrasté si l'on considère que le taux des pays de l'Union européenne a augmenté de 2 % alors que celui du reste de l'Europe a progressé de + 6%.

L'Asie et l'Océanie viennent ensuite avec 13 % des étudiants étrangers et le taux d'accroissement le plus important (11 % en un an). L'Amérique (Nord et Sud) atteint 7 % (+ 6 %).

Enfin, les pays du Proche et Moyen Orient représentent 5 % des étudiants étrangers avec une progression de 4 % en un an.

**L'AEFE,
tête de pont de l'enseignement supérieur français**

Il existe un lien fort entre le réseau d'enseignement français à l'étranger et l'enseignement supérieur en France puisque, sur les 10 000 bacheliers qui sortent chaque année du réseau de l'AEFE, environ la moitié poursuivent leurs études dans le système universitaire français. L'enseignement supérieur français reste logiquement plus attractif pour les étudiants français que pour les étrangers. En effet, si 69,4% des élèves français ont poursuivi leurs études supérieures en France, « seulement » 38,6% des élèves étrangers ont fait ce choix. Ceux d'entre eux ayant obtenu une mention « Très bien » au baccalauréat peuvent bénéficier d'une bourse d'excellence versée par l'AEFE pour entrer en classes préparatoires ou dans un premier cycle d'études universitaires en France.

La répartition des élèves venant en France ou restant dans leur pays d'origine, ou bien faisant le choix d'un autre pays, se révèle extrêmement hétérogène d'une zone géographique à l'autre. Ainsi, on constate qu'un quart des établissements ont plus de 80% de leurs élèves poursuivant leurs études en France. C'est le cas des lycées qui accueillent essentiellement des élèves français ou bien de lycées situés dans des zones où l'offre d'enseignement supérieur reste à développer, principalement en Afrique. En revanche, 16% des lycées ont moins de 20% de leurs élèves qui poursuivent leurs études en France. C'est notamment le cas du Canada, des Etats-Unis, de l'Espagne et du Liban.

*** la répartition par discipline**

En 2005, la proportion d'étudiants étrangers dans les différentes filières universitaires a été, par ordre décroissant :

- sciences fondamentales et appliquées : 31 %
- langues, lettres, sciences du langage, arts : 27 %
- administration, économie et gestion : 15 %
- sciences humaines et sociales : 9 %
- droit, sciences politiques : 8 %
- filières de santé : 8 %
- communication et sciences de l'information : 2 %

*** la répartition par niveau d'études**

La part des étudiants inscrits en premier cycle universitaire, après avoir légèrement décliné pendant trois années consécutives, a augmenté de 2% par rapport à 2004-2005 et représente près du tiers (32,8%) des effectifs étrangers totaux (contre 33,3% l'année précédente).

En 2005-2006, les étudiants étrangers représentent 10,2 % des inscrits dans les premiers cycles universitaires, 15,2 % dans les deuxièmes cycles et 26,5 % dans les troisièmes cycles. Sur l'ensemble des étudiants inscrits dans les universités françaises en 2004-2005 et en 2005-2006, on constate dans les principaux pays d'origine une poursuite de la tendance à une augmentation des inscriptions en premier cycle moindre qu'en deuxième et troisième cycles. Il convient cependant de souligner qu'à partir de cette année, la répartition par cycle universitaire s'effectue selon les nouvelles normes européennes en Licence, Master et Doctorat (LMD). Le pourcentage d'étudiants étrangers s'établit à 11,3% en Licence, 18,5% en Master et 35,6% en Doctorat.

Cette tendance répond à l'accent mis sur les formations de haut niveau en matière de promotion et aux efforts accomplis en coopération par les SCAC et les services consulaires.

Répartition des étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises par cycles d'études

	2004-2005			2005-2006		
	Français	Étrangers	% Étrangers/ Total	Français	Étrangers	% Étrangers / Total
1^{er} cycle	635 481	70 331	10 %	630 616	71 716	10,2%
2^{ème} cycle	434 450	75 588	14,8 %	422 744	75 601	15,2%
3^{ème} cycle	190 454	65 204	25,5 %	197 406	71 155	26,5%
TOTAL	1 260 385	211 123	14,3 %	1 250 766	218 472	14,9%

Source : MENESR.

b) L'évolution du dispositif boursier

Toutes catégories confondues (bourses de stage, bourses de longue durée), les bourses représentent en prévision d'exécution 2006 un total de 18,47 millions d'euros pour un effectif de 4 333 bénéficiaires. Pour 2007, le montant programmé s'élève à 20,2 millions d'euros.

En 2005, le nombre total de boursiers s'élevait à 20 109, en hausse de 3,8% par rapport à 2004 (19 375) confirmant la hausse de 1% enregistrée entre 2004 et 2003. Ce nombre s'élevait à 21 884 en 2000 (il y a 5 ans) et à 23 563 il y a 10 ans (en 1995). Le nombre total de mensualités versées est inférieur à celui des deux années passées (92 866 contre 92 965 en 2004 et 95 860 en 2003) mais reste

supérieur à celui d'il y a 10 ans (90 037) et à celui d'il y a 5 ans (84 611). La durée moyenne d'une bourse est relativement stable : 4,6 mois en 2005 contre 4,8 mois en 2004. Elle a régulièrement progressé depuis 2000, et est également supérieure au chiffre d'il y a 10 ans (3,8) et d'il y a 5 ans (3,8), ce qui représente une hausse de 21 % depuis 2000.

Bourses du gouvernement français en 2005

Régions/Effectifs	2005	
	Effectif	%
Union Européenne (25 pays dont France)	1 594	7,9%
Autres pays d'Europe	2 408	12,0%
Maghreb	4 528	22,5%
Afrique sub-saharienne	4 379	21,8%
Proche et Moyen-Orient (dont Egypte)	2 570	12,8%
Asie du Sud et du sud-est	1 766	8,8%
Extrême orient et Pacifique	1 214	6,0%
Amérique du nord	186	0,9%
Amérique centrale et sud	1 464	7,3%
TOTAL	20 109	100

Source : ministère des Affaires étrangères.

La **répartition géographique** des étudiants boursiers est la suivante :

Les étudiants originaires d'Afrique sub-saharienne sont devenus en 2003 les premiers bénéficiaires des bourses et le sont restés en 2004 mais ont été devancés en 2005 par les pays d'Afrique du Nord (22,2% et 21,8% pour les pays d'Afrique Sub-saharienne). L'ensemble du continent africain reste ainsi en tête, mais ne représente plus que 44,3 % de l'ensemble contre 46,3% en 2000.

Les pays d'Europe rassemblent près de 20 % des bourses, dont 7,9 % pour les 24 pays de l'Union européenne et 12 % pour les pays hors UE. Ces chiffres sont légèrement supérieurs à ceux de 2000 pour l'ensemble de l'Europe (19,2 %). Cette part relativement modeste s'explique par la montée en puissance parallèlement, des boursiers pris en charge sur les crédits communautaires (au premier rang desquels Erasmus).

Le continent asiatique représente en 2005 14,8 % des bourses (13,8 % en 2000), dont 8,8 % pour l'Asie du Sud et du Sud-Est et 6 % pour l'Extrême-Orient et le Pacifique. Cette progression est conforme à l'action menée en direction de ces pays.

Les pays du Proche et du Moyen-Orient totalisent en 2005 12,8 % des bourses contre 9 % en 2000.

Enfin, le continent américain reçoit 8,2 % des bourses (8,3 % en 2000), dont 7,3 % pour l'Amérique Centrale et du Sud (6,5 % en 2000 et 7,7% en 2004) et 0,9 % pour l'Amérique du Nord (1,9 % en 2000 et 1 % en 2004).

On assiste donc à un rééquilibrage progressif au profit de l'Asie, de l'Amérique latine et du Proche et Moyen-Orient, conforme à l'action menée par le ministère des Affaires étrangères dans le cadre de l'exercice d'attractivité de la France mis en place par le Premier ministre dès juin 2003.

C – Persévérer dans notre politique volontariste de promotion de la diversité culturelle

L'adoption, le 20 octobre 2005, de la Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles⁽¹⁾ est une victoire politique sans précédent qui marque une prise de conscience progressive de la communauté internationale pour promouvoir la diversité culturelle dans une société mondialisée.

En reconnaissant la spécificité des biens et services culturels, cette convention établit un cadre de référence pour la politique culturelle de la France et justifie le soutien financier qu'apporte le ministère des affaires étrangères aux différents opérateurs compétents dans le secteur de la culture⁽²⁾.

Un rapide aperçu des chiffres de vente des biens culturels français à l'étranger souligne l'intérêt qu'il y a à mener une politique volontariste au service de la diversité des expressions culturelles.

1) L'édition

Les statistiques établies par la Centrale de l'édition concernant les flux d'acquisition et de cession de droits des éditeurs français fournissent une indication sur le niveau de diffusion du livre français à l'étranger⁽³⁾.

(1) *La France a ratifié la convention au printemps 2006. Cf. rapport n°3088 de M. Philippe Cochet, fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi n°2978 autorisant l'adhésion à la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.*

(2) *Parce que l'aire naturelle de la création et de la production culturelle française s'étend désormais au monde développé dans son ensemble, le programme 185 diffuse la production culturelle et audiovisuelle française, en apportant un appui spécifique à la jeune création, et mobilise pour ce faire ses opérateurs spécialisés (TVFI, Bureau Export de la Musique, Francophonie Diffusion, Unifrance) pour qu'ils développent les relais locaux de cette diffusion.*

(3) *Les données reproduites doivent être interprétées avec prudence, car elles sont établies en fonction des seules réponses transmises par les éditeurs ayant accepté de répondre à l'enquête de la Centrale de l'édition.*

Volume des cessions et acquisitions de droits

Contrats de cession de titres français

2002	2003	2004	2005
4 698	5 956	6 077	6 028

Contrats d'acquisition de titres étrangers

2002	2003	2004	2005
2 216	1 290	1 404	1 191

Le livre français s'exporte bien, mais les lecteurs français sont, eux, de moins en moins curieux.

En 2005, comme lors des années précédentes, les deux acquéreurs les plus importants de titres français sont les pays de langue espagnole et l'Italie, suivis de la Chine, qui a détrôné en 2005 les pays de langue portugaise, avec 471 acquisitions contre 457.

Le déséquilibre entre cessions de titres français d'un côté, et acquisitions de titres étrangers de l'autre, est relativement stable et semble s'établir durablement au niveau d'un titre acquis pour cinq cédés. Il faudrait toutefois nous interroger sur les raisons pour lesquelles notre curiosité à l'égard d'autres horizons linguistiques ne cesse de régresser ; d'autant qu'en 2005 le domaine anglophone a représenté à lui seul les deux tiers des acquisitions. Arrive ensuite le japonais avec 110 achats de titres dont 99 de bandes dessinées, mettant ainsi en lumière le succès des mangas auprès du public français.

2) La musique

L'année 2004 aura été une année difficile pour le marché français : elle aura vu les ventes export s'effondrer après le sursaut de 2003. Avec un chiffre total de 34,5 millions de copies vendues à l'étranger en 2004, le marché de l'export français accuse une baisse globale de 19% en volume et rejoint quasiment le taux de ventes de 2002.

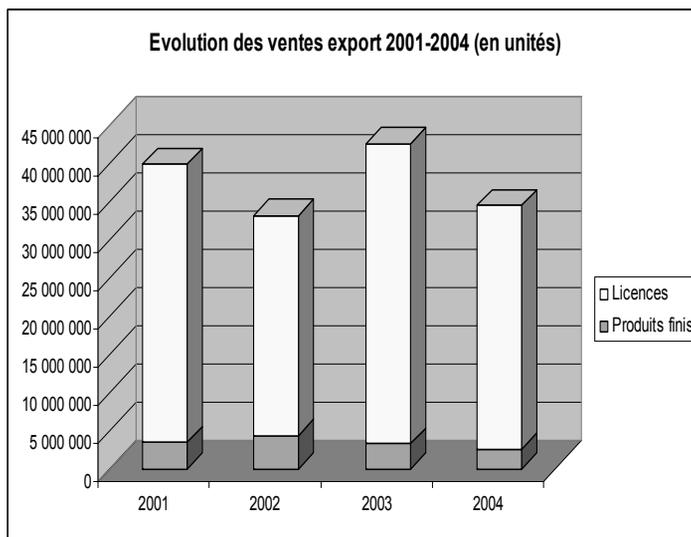
Il est important de pondérer ces résultats : ceux-ci représentent uniquement les ventes physiques et ne tiennent pas compte des ventes digitales, pas encore mesurables à l'heure actuelle mais certainement substantielles.

Malgré cette baisse, l'export reste, plus que jamais, une ressource essentielle pour la production française: en effet, 35% des ventes françaises globales sont réalisées à l'export. **Ainsi, en 2004, un disque français sur trois est vendu à l'étranger.**

Évolution des ventes export de 2001 à 2004 (en volume)

	2001	2002	2003	2004
Produits finis	3 531 010	4 429 273	3 289 124	2 612 099
Licences	36 367 819	28 715 231	39 313 447	31 908 782
Total	39 898 829	33 144 504	42 602 571	34 520 881

Source : SNEP & UPFI



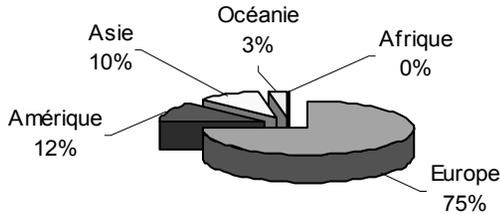
Source : Bureau Export de la musique française.

On assiste à une redistribution géographique des ventes françaises, avec un recul du marché européen – qui demeure néanmoins le territoire de prédilection des productions françaises – au profit notamment du continent américain et de l’Amérique du Sud en particulier, puisque les ventes y ont été multipliées par 2,3 depuis 2003.

En Europe, la Belgique reste l’oasis du disque français (15% de l’export). C’est en Espagne et aux Pays-Bas que les chiffres accusent les chutes les plus sévères. L’Allemagne et l’Angleterre restent des territoires prioritaires pour les labels français et maintiennent leurs chiffres.

On constate par ailleurs une augmentation des ventes de disques français en Asie et en Océanie, principalement concentrées sur deux territoires : +10% au Japon et +29% en Australie.

Répartition des ventes export en 2004



Source : Bureau Export de la musique française.

3) Le cinéma

Pour la première fois en 2005, il y a eu plus de spectateurs pour le cinéma français à l'étranger qu'en France.

Le cinéma français a en effet rassemblé un total de plus de 73,6 millions de spectateurs dans les salles à l'étranger, pour un box-office de 369 millions d'euros. En 2004, les films français avaient cumulé 49,2 millions d'entrées et 239,6 millions d'euros. On observe ainsi une hausse de 49% des entrées et des recettes de 2004 à 2005.

Les films français ont attiré 64,8 millions de spectateurs en France en 2005. C'est donc près de 12% de moins que leurs résultats à l'étranger cette année. En revanche, les box-offices sont sensiblement équivalents (autour de 360 millions d'euros pour les films français en France).

4) Les programmes audiovisuels

Le bilan de l'exportation des programmes audiovisuels français en 2005 affiche un résultat positif avec un renforcement des genres majeurs, reflétant le dynamisme commercial du secteur audiovisuel français.

Les exportations de programmes audiovisuels

(M€)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2004/2005
Ventes	109,1	114,1	129,3	126,7	106,1	104,3	108,2	112,5	+ 4 %
Préventes	53,3	40,7	47,7	68	48,7	32,3	38,6	38,3	- 0,8 %
Total ventes et préventes	162,4	154,8	177	194,7	154,8	136,6	146,8	150,8	+ 2,7 %

Source : CNC-TV France International

Les ventes de programmes audiovisuels restent orientées à la hausse pour la seconde année consécutive. Après une année de forte croissance, les préventes se stabilisent (- 0,8 %) à 38,3 millions d'euros. Toutefois, elles sont en légère hausse (+ 4,4 %) sur les trois principaux genres (animation, documentaire, fiction).

II - LES CONDITIONS D'UNE NOUVELLE IMPULSION

Si notre dispositif comporte certes des faiblesses, en particulier en ce qui concerne la promotion de la langue française, il recèle également des atouts de premier plan, à commencer par notre réseau de lycée français. Votre rapporteur n'adhère pas au discours ambiant d'un déclin de la France.

Le plan de relance du rayonnement culturel et scientifique de la France dans le monde, annoncé en mai 2006 par le ministre des Affaires étrangères, est le signe d'une volonté politique qui doit désormais se traduire par les engagements budgétaires correspondants aux ambitions affichées.

En l'état, votre rapporteur considère qu'une nouvelle impulsion de la politique de rayonnement culturel et scientifique devrait s'accompagner d'une réflexion sur les sujets suivants :

- l'évolution du périmètre du programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique de la France* » ;

- le développement de sources innovantes de financements ;

- la nature des missions dévolues aux nouveaux opérateurs *Cultures France* et *Campus France*.

A – L'évolution du périmètre du programme 185

Le programme 185 a connu une évolution de son périmètre initial suite à l'adoption de l'amendement déposé l'an dernier par votre rapporteur et visant à créer un programme spécifiquement consacré à l'audiovisuel extérieur.

Le gouvernement a fait le choix de sortir ce programme nouvellement créé du périmètre de la mission « Action extérieure de l'État » pour l'intégrer dans la mission interministérielle « Médias ». Cette décision, justifiée, est fidèle à l'esprit de la LOLF.

La seconde modification opérée par la loi de Finances pour 2006 a consisté à transférer les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), du programme 151 « *Français de l'étranger et Étrangers en France* » au programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique de la France* ». En effet, l'AEFE est certes un service public d'enseignement au service des Français à l'étranger, mais elle est aussi un instrument essentiel du rayonnement culturel et scientifique de la France dans le monde. Il suffit pour s'en

convaincre d'observer que plus d'un élève sur deux scolarisé dans le réseau de l'AEFE n'est pas de nationalité française.

Revenant sur la modification adoptée l'an dernier, la Commission des Finances de l'Assemblée nationale vient toutefois d'adopter un amendement remettant partiellement en cause ce qui avait été voté lors de la loi de finances pour 2006. L'amendement adopté prévoit en effet de réaffecter au programme 151 les crédits correspondants aux bourses attribuées par l'AEFE. La justification invoquée est que les bourses scolaires sont exclusivement attribuées aux élèves français et que les demandes sont instruites par les postes consulaires, lesquels relèvent du programme 151 ⁽¹⁾.

Votre rapporteur émet un avis défavorable à cet amendement, source d'instabilité et de complication, alors que la sagesse devrait conduire à rassembler les crédits des opérateurs plutôt qu'à les disperser entre plusieurs programmes, ce qui n'est pas l'esprit de la LOLF. En outre, cet amendement risque d'avoir pour effet de figer le montant des crédits alloués aux bourses, alors que ceux-ci ont augmenté d'environ 9 millions d'euros depuis 2002.

A ce stade, votre rapporteur prône donc la stabilité du périmètre du programme 185, tout en formulant deux critiques :

— la première concerne la scission de la politique de rayonnement culturel et scientifique du ministère des Affaires étrangères entre deux programmes (185 et 209) relevant de deux missions différentes (Action extérieure de l'Etat et Aide publique au développement). Or l'ambition d'une politique culturelle n'est pas différente selon qu'il s'agit de pays développés ou en développement. En outre, la liste des pays développés au sens de l'OCDE évolue d'une année sur l'autre, selon des considérations étrangères à l'action culturelle ; ces variations annuelles du périmètre des programmes 185 et 209 rendent difficiles la comparaison des crédits d'un exercice budgétaire à l'autre. Il n'existe pas davantage de points communs entre la Namibie et la Chine (deux pays qui relèvent du programme 209) qu'entre la Bolivie et la Suède, qui relèvent de deux programmes distincts. Aussi, le regroupement dans un seul programme, piloté par la DGCID, permettrait de gagner en cohérence et en lisibilité. Il s'agirait de transférer les actions n°2 (affirmation de la dimension culturelle du développement) et n°3 (promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement) du programme 209 vers le programme 185. Une réflexion devrait être engagée dans cette voie.

(1) Certes, les demandes de bourses sont instruites par les services consulaires et présentées à une commission locale des bourses scolaires où siègent les principaux représentants de la communauté française. Mais c'est en fine à l'AEFE qu'il revient de décider de l'attribution des bourses, après avis de la commission nationale des bourses scolaires.

– la seconde concerne l'accueil en France des étudiants étrangers. En l'état, la LOLF ne permet pas de mesurer d'un point de vue budgétaire, l'ensemble des dispositifs d'accueil des étudiants étrangers (bourses, logement, aide sociale d'urgence, activités culturelles, etc.). Or il serait utile de pouvoir disposer d'un indicateur permettant de mesurer, dans ce domaine, l'ensemble de l'effort budgétaire de la nation.

B – Le développement des sources de financements innovantes

La régulation budgétaire impose le développement de sources de financement innovantes. Dans un contexte de limitation des crédits, les financements publics ont de plus en plus vocation à devenir des « facilitateurs » de projets dans les domaines de l'action culturelle et de la recherche.

1) L'effet de levier

L'effet de levier provoqué par une dépense publique peut en effet se révéler considérable pour certaines opérations. L'Année de la France en Chine (2004-2005) en fournit une illustration, puisque sur un budget global de 42,7 millions d'euros, 62% ont financés sur fonds privés.

L'effet de levier peut également être très important dans le secteur de la recherche, à l'image de ce qui se produit pour le programme scientifique international « Frontière humaine » (HSFPO) destiné à soutenir la recherche fondamentale sur les mécanismes complexes de la matière organique.

Organisation scientifique internationale dont le siège se trouve à Strasbourg, ce programme a le statut d'une association relevant du droit alsacien, financée par les contributions des Etats partenaires. En 2006, la contribution française à ce programme s'est élevée à 1 958 000 euros (versée conjointement par le Ministère des Affaires étrangères – 800 000 euros -, le Ministère de la recherche, la Communauté Urbaine de Strasbourg et la Région Alsace).

Outre l'impact que retire Strasbourg du flux de déplacements internationaux lié à l'activité de l'organisation, le bénéfice financier pour la recherche française est exemplaire. Sur la période 1990-2003, la France a versé près de 21 millions de dollars et, en retour, a bénéficié de financements (contrats et bourses post-doctorales) s'élevant à plus de 61 millions de dollars. Le taux de retour s'établit donc à près de 300% , soit presque 3 euros levés pour 1 financé.

2) *Les partenariats public – privé (PPP)*

Afin de démultiplier les moyens d'action de la France sur la scène internationale mais aussi pour mieux prendre en compte les besoins du secteur privé, le ministère des Affaires étrangères entend développer des partenariats avec des entreprises françaises. La formule du partenariat public-privé (PPP) peut se révéler être une réponse adaptée aux contraintes budgétaires qui pèsent sur l'Etat tout en traduisant un intérêt commun de l'Etat et des entreprises autour de certains projets.

A l'occasion de la présentation de son plan de relance de la culture française dans le monde, le ministre des affaires étrangères a ainsi annoncé la signature d'une convention de partenariat entre le ministère des Affaires étrangères et le groupe industriel Thales en vue de la mise en place d'un dispositif d'accueil et d'accompagnement d'étudiants étrangers de haut niveau. Il s'agit, pour le ministère des Affaires étrangères, de s'appuyer sur des entreprises dont les succès industriels et économiques, notamment dans les technologies de pointe, sont mondialement connus, pour attirer les meilleurs étudiants étrangers dans le réseau des universités et des grandes écoles françaises.

Dans le cadre de ce programme, le ministère des Affaires étrangères apporte l'expertise de son réseau culturel et scientifique pour identifier et sélectionner les meilleurs étudiants étrangers, à partir de critères d'excellence établis entre les écoles partenaires, le ministère des Affaires étrangères et le groupe Thales. Ces étudiants bénéficieront de cours de français intensifs offerts par les Alliances françaises. Ils suivront en France une formation complémentaire spécialisée (science de l'ingénieur ou commerce-gestion) au sein d'établissements français de grande notoriété.

Le groupe Thales, de son côté, accorde aux étudiants sélectionnés une « Bourse Thales Academia » d'au minimum 10 000 euros par étudiant et par an, en fonction de la durée du cursus. Le Département financera leur couverture sociale ce qui confèrera à ces étudiants la qualité de boursier du gouvernement français. Ils bénéficieront également d'un suivi personnalisé, assuré par un tuteur volontaire du groupe Thales. Ces étudiants effectueront des stages rémunérés dans le cadre de leur cursus, au sein de l'entreprise.

Le contrat de partenariat public-privé est également utilisé pour la construction et la rénovation de lycées français à l'étranger. C'est la formule qui a été retenue par l'AEFE pour les opérations immobilières engagées dans les lycées français du Caire, de Madrid et de Londres. Toutefois, le recours à cette formule suppose que les investisseurs privés disposent de garanties suffisantes pour engager des investissements souvent très lourds et dont la rentabilité n'est pas toujours assurée. Or nombreux restent les pays où les conditions ne sont pas réunies pour conclure de tels partenariats.

C – La restructuration des opérateurs : *Cultures France* et *Campus France*

Lors de la présentation de son plan de relance de la culture française dans le monde, le ministre des Affaires étrangères a annoncé la création de deux nouvelles agences opérant pour le ministère : *Cultures France* et *Campus France*.

1) Cultures France

Le 22 juin 2006, l'Association française d'action artistique (AFAA) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF) ont fusionné pour devenir « *Cultures France* ». L'objectif de cette fusion est de fédérer les moyens du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Culture et de la Communication pour accroître l'efficacité du dispositif de promotion de la culture française.

Cultures France exerce une activité d'opérateur au service des échanges culturels internationaux et de l'aide au développement culturel dans les domaines des arts de la scène, des arts visuels, des arts appliqués, de l'architecture, du patrimoine, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle. Ses missions principales consistent à exporter la culture française à l'étranger, à accueillir les cultures étrangères en France et à promouvoir le développement culturel, notamment à travers un fonds de solidarité prioritaire pour l'Afrique.

A ce stade, une question doit encore être clarifiée : celle du statut juridique de *Cultures France*, qui est actuellement une association régie par la loi de 1901.

Votre rapporteur estime qu'il serait nécessaire de conférer à *Cultures France*, dans les meilleurs délais, le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Un tel statut permettrait de conserver un statut de droit privé aux personnels des deux anciennes structures qu'étaient l'AFAA et l'ADPF. Au regard de son objet et de sa tutelle – exercée par le ministère des Affaires étrangères – *Cultures France* doit être considéré comme une nouvelle catégorie d'établissement public, ce qui suppose une création par voie législative. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, ce nouvel EPIC pourrait faire l'objet d'une création par voie d'amendement au projet de loi de simplification du droit, adopté en Conseil des ministres en juillet 2006, et qui devrait être soumis au Parlement avant la fin de la législature.

2) *Campus France*

Campus France doit devenir le nouvel opérateur unique, compétent pour exercer les missions jusqu'ici exercées par les opérateurs *Egide*⁽¹⁾ et *Edufrance*⁽²⁾. Il s'agit ainsi de créer une agence pour la mobilité universitaire et scientifique.

Issue d'une fusion entre *Egide* et *Edufrance*, cette nouvelle agence devrait assurer la liaison avec les Centres pour les études en France (CEF) et agir en étroite coordination avec le service international du CNOUS, placé sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Campus France devrait prendre la forme d'un établissement public placé sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. A l'instar de *Cultures France*, sa création pourrait intervenir par voie d'amendement lors de la discussion du projet de loi de simplification du droit.

Si l'objectif poursuivi est celui de la simplification de notre dispositif et du renforcement de son efficacité, votre rapporteur n'est pas convaincu que la création de *Campus France*, telle qu'elle est envisagée, permette de clarifier la répartition des compétences entre les différents opérateurs.

En effet, à l'heure actuelle, la gestion des bourses attribuées aux étudiants étrangers est partagée entre *Egide* (essentiellement pour les étudiants des anciens pays du « champ ») et le service international du CNOUS. Une fois sur le territoire français, le suivi de l'accueil des étudiants est également réparti entre ces deux opérateurs puisque le CNOUS et *Egide* orientent les étudiants boursiers dont ils gèrent les dossiers. Cette répartition complexe ne permet pas la réalisation des synergies nécessaires ; or telle qu'elle est prévue, la création de *Campus France* n'y changera rien puisque la gestion des bourses et l'accueil des boursiers continueront à être gérés par deux opérateurs distincts.

(1) *EGIDE* est une association non subventionnée, placée sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères. Chargée de la gestion des bourses du gouvernement français, des bourses pour des Français à l'étranger, de l'accueil et du séjour des personnalités étrangères, elle emploie 220 salariés de droit privé. *EGIDE* a géré 154 millions d'euros en 2005 pour le compte de ses différents mandants. Plus de 19 000 étudiants, stagiaires et chercheurs perçoivent une bourse d'organismes publics ou privés. *EGIDE* gère le programme Eiffel et les programmes d'actions intégrés (PAI) pour la coopération en recherche.

(2) *EDUFRANCE* est un groupement d'intérêt public (GIP) constitué en 1998 par les ministères des Affaires étrangères, de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et des Finances pour assurer la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger. 188 établissements d'enseignement supérieur sont adhérents. Doté d'un budget légèrement inférieur à 10 millions d'euros, *EDUFRANCE* anime, en partenariat avec les postes, un réseau de 75 espaces à l'étranger, répartis dans 45 pays.

C'est pourquoi votre rapporteur suggère de repenser la structure de *Campus France* en confiant à cette nouvelle agence la gestion de l'ensemble des bourses versées aux étrangers, y compris celles qui dépendent aujourd'hui du CNOUS. En contrepartie, l'accueil de l'ensemble des étudiants étrangers devrait dépendre du CNOUS et non plus être réparti avec Egide. Cette distinction entre l'amont, confié à *Campus France* et l'aval géré par le CNOUS, permettrait d'établir une saine répartition des compétences.

Quant à la forme juridique que devrait prendre *Campus France*, le choix de recourir à un établissement public industriel et commercial suppose l'existence de ressources propres. *Campus France* entre-t-il véritablement dans cette catégorie ? Serait-il opportun de recourir à une autre formule juridique, par exemple un Groupement d'intérêt Public (GIP) qui pourrait rassembler les ministères de tutelle, les établissements d'enseignement supérieur et les opérateurs concernés ?

Enfin, il est important que la vocation de *Campus France* ne soit pas limitée aux seuls étudiants étrangers boursiers qui représentent moins de 10% du nombre total des étudiants étrangers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en France. L'accent doit au contraire être porté en priorité sur l'accueil des étudiants étrangers non boursiers dont beaucoup connaissent les plus grandes difficultés financières et se trouvent parfois en situation d'urgence sociale.

CONCLUSION

L'examen des crédits du programme 185 conduit votre rapporteur à formuler trois observations sur la politique française de rayonnement culturel et scientifique.

La première concerne la démarche dans laquelle se déploie notre action. Celle-ci doit cesser d'être défensive pour se placer sur un terrain résolument offensif. La culture française n'a rien à craindre de la mondialisation mais au contraire tout à gagner de la circulation des idées et des produits. La culture française c'est, à travers le monde, l'image de marque de notre pays.

La deuxième est relative à la cohérence de notre action. Le temps est venu de cesser les déclarations incantatoires sur le déclin de notre langue et sur la perte d'influence de la France. Il faut passer du discours aux actes et bâtir une stratégie à long terme qui n'ait pas à souffrir d'une insécurité budgétaire permanente.

La troisième concerne notre capacité d'adaptation aux nouveaux supports de la culture. C'est sur la toile mondiale et à travers les nouvelles technologies que se joue désormais l'avenir de la culture française. Sachons en tirer les conséquences et contribuons à faire de l'Europe un acteur incontournable du monde des idées.

EXAMEN EN COMMISSION

I – Audition du Ministre (extrait)

Au cours de sa réunion du 10 octobre 2006, la Commission a entendu M. Philippe Douste-Blazy, Ministre des affaires étrangères, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2007.

M. Philippe Douste-Blazy, Ministre des affaires étrangères, a salué l'attention que la commission des affaires étrangères portait à la mission du ministère des affaires étrangères et aux moyens qui étaient alloués à la diplomatie. Un travail de réflexion considérable a été accompli. Le Ministre a salué M. Hervé de Charette, rapporteur pour avis de la Commission sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », qui, en sa qualité d'ancien ministre des affaires étrangères, connaît particulièrement bien ce ministère.

Pour répondre aux crises qui sollicitent au quotidien notre pays, pour conduire des projets à son service et au service de ses intérêts dans le monde, la France a besoin d'initiatives fortes et d'actions mobilisatrices.

Le projet de budget pour 2007 permettra de conduire cette politique. Il s'établit, pour les cinq programmes répartis entre trois missions, à 4,5 milliards d'euros, soit une hausse globale de 3,8 %. Le Ministre s'est réjoui de cette augmentation qui traduit concrètement, dans les faits, la volonté du gouvernement de faire face à ses engagements internationaux.

Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » voit ainsi ses crédits – hors masse salariale – augmenter de plus de 7,5% : 50 millions de crédits supplémentaires sont affectés à la couverture des seize Opérations de Maintien de la Paix des Nations unies et 10 millions supplémentaires aux autres contributions internationales. Cette augmentation est conforme aux dispositions du contrat de modernisation conclu avec le ministère du budget et qui prévoit le rebasage de ces contributions sur trois ans.

Mais la résolution des crises échappe souvent à un cadre planifié, comme les événements du Liban l'ont montré. Si la FINUL renforcée s'est mise en place, la budgétisation de ces dépenses nouvelles n'est pas achevée. Il est impossible de dire aujourd'hui quel montant sera appelé, ni même si des fonds seront appelés dès 2006, ce qui justifierait une inscription dans la loi de finances rectificative, ou en 2007. Le Gouvernement ne manquera pas de transmettre au Parlement tous les éléments dont il disposera sur les aspects budgétaires de ce dossier qui est en voie de consolidation à New York. Les mêmes remarques valent pour l'opération projetée au Darfour, toujours en phase de négociation.

Les contributions multilatérales mobiliseront donc pour l'année 2007 plus de 40% des crédits de ce ministère, aide au développement incluse. Ces éléments budgétaires témoignent de l'importance des forums internationaux. Ils invitent le ministère à faire preuve de vigilance quant à leur emploi et leur efficacité. Ce souci de vigilance explique que les indicateurs de performance du programme ont été conçus d'une manière plus qualitative que quantitative et en ne pensant pas seulement aux indicateurs utiles aux commissions des Finances, mais également à ceux que la commission des Affaires étrangères est mieux à même d'apprécier ; c'est notamment le cas des indicateurs intitulés « construire l'Europe », « renforcer la sécurité internationale » ou « promouvoir le multilatéralisme ».

Au-delà de l'action diplomatique *stricto sensu*, le Ministre a évoqué l'action consulaire décrite dans le programme « Français à l'étranger et étrangers en France ». Dans le cadre de l'action du Gouvernement en faveur de la maîtrise des flux migratoires, ce programme voit également ses crédits augmenter.

L'expérimentation de la biométrisation des visas se poursuit avec, en perspective, la mise en œuvre d'une base européenne de données. Lancée en 2005 dans cinq consulats, la biométrisation sera étendue à 16 postes avant la fin de cette année, soit un total de 21 postes équipés, et généralisée dès 2008 à l'ensemble du réseau consulaire. En 2007, ce sont donc 16 millions d'euros supplémentaires qui seront affectés à ce dispositif, conformément aux dispositions du contrat de modernisation qui prévoit un retour de 50% de la recette des visas au profit des Affaires étrangères.

Au chapitre des recettes, le ministère a conduit avec succès la négociation sur le tarif du visa Schengen, qui passera de 35 à 60 euros au 1^{er} janvier 2007.

La maîtrise de l'immigration, c'est aussi la lutte contre la fraude documentaire et la reconduite des étrangers en situation irrégulière, qui appellent de la part de la France un dialogue courtois mais sans complaisance avec les pays d'origine. Dans le même esprit, a été engagée la mise en œuvre d'une politique de l'asile cohérente, conforme aux traditions d'accueil de la France, mais qui ne doit pas être détournée de ses objectifs. La réduction des délais de traitement des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) se trouve aujourd'hui bien engagée. Elle a pour effet d'entraîner non seulement une diminution des demandes en instance, mais aussi, sur le plan budgétaire, une légère décreue des moyens consacrés à cette action.

Enfin, si le budget organise le déploiement de moyens destinés à la sécurité des Français, avec l'organisation d'une veille sécuritaire et la mise en place de réseaux de communication et de stocks de sécurité, des opérations exceptionnelles ou imprévisibles, comme l'évacuation du Liban cet été, rendent nécessaire l'ouverture de crédits nouveaux, en l'occurrence un décret pour dépenses accidentelles de 9,3 millions d'euros sur le budget 2006.

Les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » sont en hausse de 9 millions d'euros, dont 8 sont consacrés à notre réseau scolaire à l'étranger. L'objectif est de donner à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger les moyens d'améliorer son offre de bourses scolaires au profit des Français les plus défavorisés. Par ailleurs, l'Agence poursuit un important programme de travaux de rénovation et de construction de lycées français, avec plusieurs projets en partenariat public-privé.

Enfin, si les crédits consacrés à la coopération avec les pays développés sont stables, le Ministre a procédé à des redéploiements favorables à la promotion de la langue française en Europe et particulièrement dans les nouveaux Etats membres. La francophonie est à ses yeux un enjeu essentiel, et il souhaite que la France se donne les moyens de la faire vivre au sein des instances communautaires.

Le Ministre a aussi attiré l'attention de la Commission sur la modernisation du réseau d'établissements culturels en Europe qu'il continue de mener, avec un recentrage des activités autour de quatre missions : l'attractivité de la France, le débat d'idées, l'ingénierie culturelle et l'enseignement. Les doublons avec le réseau des Alliances françaises sont supprimés, ce qui rend possibles des redéploiements vers la Russie et la Chine. C'est dans ce cadre que la réflexion lancée autour des opérateurs trouve son aboutissement, avec la fusion, dans « CulturesFrance », des anciennes associations françaises d'action artistique (AFAA) et de diffusion culturelle (ADPF).

Dans le même esprit, la réflexion se poursuit avec les différents acteurs universitaires et en liaison étroite avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour donner naissance au futur opérateur « CampusFrance ».

Le programme « Audiovisuel extérieur », dont la Commission a demandé la création l'an dernier, a été intégré au sein de la mission « Médias » placée sous l'autorité du Premier Ministre, afin de faciliter le pilotage de ces aides spécifiques, sachant que cette mission regroupe par ailleurs un programme « Presse » et un programme « Chaîne d'information internationale ».

Les crédits du programme audiovisuel extérieur restent stables en 2007, mais un rééquilibrage est opéré en faveur de TV5, qui voit ses moyens s'accroître de 2,5 millions d'euros pour financer la politique de sous-titrage de la chaîne. Enfin, les réformes de structure conduites par Radio France International, qui bascule progressivement sur l'Internet, autorisent une légère diminution des moyens pour 2007.

Le programme « Solidarité avec les pays en développement » regroupe les moyens budgétaires gérés par le Département au sein de la mission « Aide publique au développement ». Globalement, l'objectif de 0,5 % du produit intérieur brut consacré à l'aide publique au développement, assigné par le

Président de la République pour 2007, sera respecté. Le programme « Solidarité » y contribuera grâce à une augmentation de 72 millions d'euros, auxquels s'ajouteront les 122 millions de ressources extra-budgétaires en provenance de l'Agence française de développement.

Cet effort budgétaire porte d'abord sur la lutte contre les grandes pandémies. Le fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme bénéficiera ainsi en 2007 d'une contribution française de 300 millions d'euros. C'est là une orientation fondamentale de l'aide publique au développement française, qui a été complétée cette année par un mécanisme de financement innovant, avec la contribution de solidarité sur les billets d'avion. Cette action bénéficie d'une forte visibilité, que la nomination d'un Français au poste de directeur du Fonds pourrait encore renforcer.

Le ministère des affaires étrangères se mobilise par ailleurs pour le co-développement en offrant aux populations des pays du Sud, en liaison avec les collectivités territoriales et les ONG, un nombre croissant de projets, notamment dans les pays à forte pression démographique.

Enfin, l'aide-projet bilatérale, qui reste pour les partenaires de la France la preuve tangible de sa présence à leurs côtés, augmentera globalement de 50 millions d'euros en 2007, grâce à la mobilisation des ressources propres de l'Agence française de développement.

Ce tableau resterait incomplet sans l'évocation de l'action menée, avec constance, en faveur de la modernisation du ministère. Quand on regarde les moyens dont dispose le British Council, on mesure le chemin que le Département doit encore parcourir.

Le 25 juillet dernier, le Premier Ministre a réuni le Comité interministériel sur les moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE). C'était une « première » depuis la dernière réunion de ce comité en 1996, il y a donc dix ans. Une directive nationale d'orientation des ambassades a été approuvée et des orientations données, pour favoriser le redéploiement progressif du réseau vers les pays émergents, en Asie ou en Europe orientale notamment. Des principes de mutualisation interministérielle ont également été fixés, notamment pour mieux adapter notre gestion à l'étranger aux contraintes de la LOLF.

Les efforts consentis et négociés dans le contrat de modernisation reposent donc aujourd'hui sur un cadrage politique clair. D'un côté, le ministère bénéficie d'une hausse de ses moyens d'intervention ; de l'autre, il contribue légitimement à la baisse des effectifs de la fonction publique de l'Etat – sa masse salariale diminuant de 1,4 % avec 141 postes supprimés et 129 autres postes transférés à l'Agence française de développement.

Le Ministre a demandé à la Commission de l'aider à faire en sorte que les moyens de tous les services extérieurs de l'Etat soient mobilisés autour de l'ambassadeur, qui a la mission de coordonner leur travail.

Il a enfin souligné que le Département était aujourd'hui assuré de conserver l'intégralité du fruit de ses efforts de productivité : c'est évidemment un élément fondamental si la France veut poursuivre dans de bonnes conditions la modernisation que le ministère a engagée, courageusement et avec une grande lucidité. La Nation a consenti beaucoup d'efforts financiers pour sa défense. Elle doit prendre conscience du caractère essentiel de l'action de sa diplomatie, qui ne doit plus être caricaturée. Pour travailler, celle-ci a besoin de moyens, ce qui suppose que ses crédits soient maintenus à un niveau suffisant.

Après avoir approuvé vivement la conclusion de l'exposé du Ministre, **M. Hervé de Charette, Rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat »**, a estimé que le ministère des affaires étrangères devait mieux défendre ses crédits. Si une baisse des dépenses publiques est nécessaire, elle doit s'opérer prioritairement sur les gros volumes financiers, que sont la dette publique ainsi que les budgets de la défense, de l'éducation nationale et de l'économie. Une meilleure gestion de la dette permettrait d'économiser des sommes plus élevées que le total du budget du ministère des affaires étrangères ! Il est indispensable que les ministères régaliens (affaires étrangères, intérieur, justice) disposent de moyens à la hauteur des ambitions de la France ; il n'est pas possible de mener une politique extérieure dynamique et ambitieuse sans moyens adaptés. La diplomatie française fait partie des trois meilleures au monde ; c'est un potentiel qui doit être valorisé. La hausse des crédits proposée pour 2007, de 3,8 %, est heureusement plus élevée que celle du budget général pris globalement.

M. Hervé de Charette a estimé que le CIMEE, dont il avait assisté à la difficile naissance, avait constitué pour lui une grande déception. Après près de dix ans de disparition, il réapparaît, mais cette renaissance sera sans lendemain, en l'absence de la volonté politique, émanant des plus hautes autorités de l'Etat, de s'assurer que la présence internationale de la France, qu'elle soit culturelle, technique ou économique, est conduite par le ministère des affaires étrangères. Une telle volonté existe-t-elle ? Peut-on espérer que le CIMEE aura une action durable ?

Malgré la hausse annoncée, les crédits destinés aux opérations de maintien de la paix ne pourront pas couvrir les opérations dont le coût n'est pas encore déterminé. Or ce coût sera certainement considérable : comment les besoins qui apparaîtront en cours d'année seront-ils couverts ? Le ministère des affaires étrangères devra-t-il opérer des redéploiements ? La présence militaire française à l'étranger est sans rapport avec les moyens du ministère, et exerce une pression excessive sur ceux-ci.

Le Rapporteur pour avis a ensuite demandé au Ministre en quoi la fusion de l'Association française d'action artistique (AFAA) et de l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF) en une nouvelle agence nommée CulturesFrance était de nature à faciliter la valorisation de la culture française et dans quelle mesure le ministère des affaires étrangères bénéficierait de l'augmentation des recettes provenant du passage de 35 à 60 euros du tarif des visas Schengen.

Répondant aux interrogations de M. Hervé de Charette, **M. Philippe Douste-Blazy, Ministre des affaires étrangères**, a précisé que le dernier Comité interministériel pour les moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) a défini un mandat clair autour de trois axes prioritaires :

- des regroupements immobiliers destinés à permettre une meilleure représentation de l'Etat à l'étranger ;
- des services administratifs et financiers uniques (SAFU) au nombre de 48 d'ici fin 2007 afin de disposer de guichets uniques ;
- un redéploiement des effectifs, notamment vers les pays émergents.

Le Ministre a reconnu qu'une volonté politique fermement exprimée est effectivement nécessaire afin de renforcer l'efficacité du dispositif. A cet égard, il s'est interrogé sur les disparités qui existent entre les primes versées aux fonctionnaires d'autres ministères et celles perçues par les fonctionnaires du ministère des affaires étrangères, estimant qu'un large débat devra s'ouvrir sur la cohérence des services extérieurs de l'Etat.

S'agissant de la contribution de la France au fonctionnement de l'Organisation des Nations unies, il a indiqué qu'elle représente 6,3 % du budget de l'Organisation. La France contribue aux opérations de maintien de la paix (OMP) à hauteur de 7,3 % de leur budget, ce qui la place au 5^{ème} rang parmi les grands contributeurs. Le Ministre a précisé que, sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les crédits destinés au paiement des contributions obligatoires étaient provisionnels, ce qui permettait de les compléter, en cas de besoin, par loi de finances rectificative. La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a modifié ce dispositif en plafonnant ces crédits, ce qui introduit une rigidité regrettable.

Dans le domaine culturel, le Ministre s'est déclaré en complet accord avec la nécessité de mettre en place une agence unique : la fusion de l'Association française d'action artistique (AFAA) et de l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF) ne constitue qu'une première étape dans cette direction. Il a précisé qu'un texte portant statut de cette agence destinée à valoriser la culture française est prêt mais doit trouver sa place dans le calendrier des travaux parlementaires.

Enfin, M. Philippe Douste-Blazy a précisé que le ministère des affaires étrangères doit bénéficier de l'équivalent de 50 % du produit de la recette perçue pour frais de dossier de demandes de visas au lieu de 30 % précédemment. Dans le même temps, ces frais de dossier ont été augmentés de 35 à 60 euros, ce qui devrait permettre de couvrir une partie des coûts induits par l'introduction de la biométrie dans les visas.

Evoquant le rayonnement culturel et scientifique de la France, **M. François Rochebloine, rapporteur pour avis des crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique »** a déploré la chute de 14 % du nombre de personnes qui apprennent le français sur notre continent, entre 1994 et 2004. Certes, un plan de relance a été lancé en mai dernier mais les crédits alloués à cette action risquent d'être insuffisants. Il a notamment regretté que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) qui réalise un travail remarquable, soit confrontée à une situation financière extrêmement tendue avec un fonds de roulement de moins de quinze jours.

Abordant la question de l'audiovisuel extérieur, M. François Rochebloine s'est ensuite interrogé sur les modalités de la coexistence entre la chaîne TV5 Monde et la future France 24 qui doit être lancée d'ici la fin du mois de novembre. Il a souhaité savoir si cette future chaîne ne devait pas être rattachée au ministère des affaires étrangères plutôt qu'au Premier Ministre et si TV5 Monde pouvait bénéficier de la redevance audiovisuelle.

M. Jacques Myard a regretté la baisse des effectifs au sein du ministère des affaires étrangères au moment où, d'une part, son budget est en augmentation et, d'autre part, la situation internationale est particulièrement tendue. Cette évolution se traduira par une diminution des ressources humaines – notamment de personnels de catégorie A – au sein d'un ministère dont l'action diplomatique est rendue plus que jamais nécessaire par les récents événements internationaux.

Il a, par ailleurs, estimé que la coordination des services extérieurs de l'Etat relève des ambassadeurs qui doivent user de l'autorité hiérarchique dont ils disposent pour l'assurer pleinement. En termes de moyens, une meilleure visibilité serait donnée aux actions de la France si l'aide bilatérale était privilégiée plutôt que l'abondement du budget européen en faveur d'actions qui profitent, bien souvent, à des intérêts différents des nôtres, notamment en Europe centrale et orientale.

M. François Loncle a rappelé que la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a toujours soutenu l'affectation d'un budget conséquent au ministère des affaires étrangères afin de lui permettre de promouvoir l'action française à l'extérieur. Il a estimé que, dans un environnement international instable et dangereux, l'action extérieure de la France doit faire l'objet d'une plus grande attention du Gouvernement. Il a ensuite indiqué que les dirigeants du Programme des Nations Unies pour le

Développement (PNUD) se sont inquiétés d'un déclin de la ligne budgétaire de l'agence onusienne et souhaité obtenir des précisions à ce sujet. Enfin, il a demandé quelles initiatives étaient envisagées ou mises en œuvre pour s'assurer de l'efficacité et la pertinence de l'aide bilatérale française ainsi que de l'absence de détournement de ses objectifs au profit de systèmes étatiques corrompus.

Le Ministre des affaires étrangères a apporté les réponses suivantes.

– Le rattachement des crédits affectés à la chaîne de télévision France 24 à ceux relevant du ministère des affaires étrangères est souhaitable pour peu qu'une telle mesure ne soit pas prise au détriment de TV 5, chaîne qui devrait d'ailleurs pouvoir bénéficier de la redevance audiovisuelle.

– Le plan de relance du français à l'étranger passe par cinq initiatives : la constitution d'un pôle de référence pédagogique au Maghreb ; un plan triennal de formation de 10 000 professeurs dans le monde ; un programme relatif à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en lien avec la formation ; la promotion du plurilinguisme dans le système éducatif européen ; des pôles de coopération intégrés régionaux. 46,4 millions d'euros seront mis en œuvre dont 34 millions issus de redéploiements et 12 millions constitués par des mesures nouvelles.

– Concernant l'AEFE, il faut souligner la qualité de son action. De 324 millions d'euros en dépenses de fonctionnement en 2006, on passera à 332 millions d'euros en 2007, ce qui permettra d'augmenter les bourses et de tenir compte de la hausse du point d'indice de la fonction publique. L'enseignement du français à l'étranger constituera l'une des grandes questions de notre action de coopération. L'accent devra être porté sur les établissements situés dans les pays du Sud où l'enseignement du français aux élites locales peut avoir un impact important en terme d'influence de notre pays.

– Si l'augmentation des effectifs n'est pas toujours le gage d'une amélioration de l'efficacité, on doit cependant se réjouir de voir le nombre de fonctionnaires expatriés à l'étranger augmenter.

– Les ambassadeurs doivent évidemment jouer un rôle de coordination fort dans les pays étrangers.

– La France s'est engagée à augmenter ses contributions aux organisations internationales ; le PNUD ne sera pas oublié de ce point de vue.

– La France entend aujourd'hui concentrer son aide publique au développement autour de priorités concrètes telles que la santé, l'éducation, l'agriculture ou la gouvernance. Des documents cadres de partenariat (DCP) sont adoptés pays par pays afin de mieux déterminer concrètement les conditions de mise en œuvre de ces priorités et donner plus de visibilité à notre action en faveur des pays du Sud. Il est clair qu'une évaluation des projets d'aide et de coopération

est nécessaire pour vérifier de manière régulière l'efficacité et la pertinence de notre aide.

II – Examen des crédits

La Commission a examiné les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » au cours de sa réunion du 25 octobre 2006.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a eu lieu.

Evoquant une affiche en langue anglaise qui, à Singapour, promeut la culture française, **M. André Schneider** a estimé que cet exemple est révélateur de la situation actuelle où l'usage de la langue française dans le monde est en perte de vitesse. Sensible à la présentation effectuée par le Rapporteur, il s'est félicité de la démarche que ce dernier a engagée pour faire annuler le gel de 16 millions d'euros de crédits, qui affecte aujourd'hui, l'Agence de l'enseignement du français à l'étranger (AEFE). Il a considéré que cette démarche devait être appuyée, dès à présent, dans le cadre de la discussion budgétaire, même si ces aspects seront largement abordés ultérieurement dans le rapport de la Mission d'information sur le rayonnement culturel et scientifique de la France.

M. Jean-Paul Bacquet a, pour sa part, indiqué qu'au cours d'une mission récente en Espagne, il a rencontré des chefs d'entreprises français qui ont regretté l'abandon d'une deuxième langue obligatoire en Espagne. Cette mesure a, en effet, pour conséquence une perte d'influence du français dans le pays au moment même où ses entreprises sont appelées à se développer sur les marchés d'Amérique latine où la présence française reste modeste.

M. Edouard Balladur a vivement déploré la diminution des crédits consacrés à la promotion de la langue française et regretté que ces crédits englobés dans la mission « Action extérieure de l'Etat » ne puissent faire l'objet d'un vote séparé. Il a ajouté que, si la langue française est désormais moins utilisée au sein des institutions européennes, c'est sans doute en raison du dernier élargissement dans la mesure où l'usage du français est peu répandu dans les dix pays membres qui viennent d'adhérer à l'Union européenne. Il a, par ailleurs, indiqué que, comme en Espagne, la connaissance du français est également en baisse en Italie où, par exemple, l'accès aux postes diplomatiques n'est plus subordonné à la maîtrise de notre langue. Il a considéré que la tendance naturelle, défavorable à l'usage de la langue française, doit précisément nous inciter à redoubler d'efforts pour promouvoir notre langue plutôt qu'à diminuer les crédits consacrés à ces actions.

Le Rapporteur a précisé qu'au cours des cinq dernières années, la gestion de l'AEFE a été exemplaire puisque, malgré la stabilité de ses moyens sur la période, l'agence a enregistré une augmentation du nombre des élèves scolarisés dans son réseau. Si le gel des crédits qui l'affecte devait se transformer en une

annulation de crédits, l'agence devrait alors terminer l'année avec un fonds de roulement réduit à onze jours de fonctionnement. Il en résulte une situation de gestion tendue à laquelle il doit être remédié dans les meilleurs délais.

M. François Loncle s'est déclaré en accord avec ces préoccupations qui l'inciteront toutefois à des conclusions différentes et, notamment, à s'abstenir lors du vote sur les crédits de l'Action extérieure de l'Etat.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2007.*

ANNEXE

Liste des personnes auditionnées

(par ordre chronologique)

- **M. Philippe ETIENNE**, directeur général de la Coopération internationale et du développement (DGCID) au ministère des Affaires étrangères
- **M. Antoine GRASSIN**, directeur de la Coopération scientifique et universitaire au ministère des Affaires étrangères
- **M. Bertrand de HARTING**, secrétaire du programme « Rayonnement culturel et scientifique » au ministère des Affaires étrangères (DGCID)
- **M. Olivier POIVRE d'ARVOR**, écrivain, directeur de *Cultures France*
- **M. Jean-François DESMAZIERES**, directeur du service des Affaires financières du ministère des Affaires étrangères
- **Mme Marie-Christine SARAGOSSE**, directrice de la coopération culturelle et du français au ministère des Affaires étrangères
- **M. Laurent BURIN DES ROZIERES**, sous-directeur de la politique culturelle et artistique au ministère des Affaires étrangères
- **M. Yves PECHON**, directeur de l'agence *Egide*
- **M. Daniel VAZEILLE**, secrétaire général de la CGT au ministère des Affaires étrangères
- **Mme Anne-Gabrielle HEILBRONNER-LAHOUD**, conseillère au cabinet du ministre des Affaires étrangères
- **M. Eric FOURNIER**, conseiller au cabinet du Ministre des Affaires étrangères
- **Mme Maryse BOSSIERE**, directrice de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE)
- **Mme Jocelyne COLLET-SASSERE**, directrice adjointe de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

- **M. Thierry AUDRIC**, directeur général d'*EduFrance*
- **M. Jean-François CERVEL**, directeur du Centre National des Œuvres Universitaires (CNOUS)
- **M. Jean-Paul ROUMEGAS**, sous-directeur des Affaires internationales au Centre National des Œuvres Universitaires (CNOUS)
- **M. François DENIS**, président de la Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPEE)