



N° 279

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME II

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE

PAR M. FRANÇOIS ROCHEBLOINE,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – PROMOUVOIR LA MARQUE « FRANCE » EN S’APPUYANT SUR LE RÉSEAU CULTUREL ET SCIENTIFIQUE DE NOTRE PAYS	7
A – L’ATTRACTIVITÉ DU RÉSEAU FRANÇAIS À L’ÉTRANGER.....	7
1) Le réseau des établissements d’enseignement français à l’étranger	7
2) Le réseau des établissements culturels.....	10
B – LES SAISONS CULTURELLES : UN PUISSANT LEVIER DE DIPLOMATIE CULTURELLE .	14
1) Le succès d’une formule originale	14
2) La « Saison européenne » : le volet culturel de la prochaine Présidence française de l’Union européenne	17
II – LEVER LES INCERTITUDES LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS PRIS	19
A – LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SCOLARITÉ DES LYCÉENS FRANÇAIS INSCRITS DANS LE RÉSEAU DE L’AEFE	19
1) La concrétisation d’une promesse électorale du Président de la République	19
2) Un impact budgétaire encore incertain	21
B – CLARIFIER LE STATUT JURIDIQUE DE <i>CULTURESFRANCE</i> ET DE <i>CAMPUSFRANCE</i>	22
1) CulturesFrance.....	22
2) Campus France	25
C – TENIR NOTRE ENGAGEMENT SUR LA MAISON DE LA FRANCOPHONIE.....	27
CONCLUSION	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
I – Audition du Ministre	33
II – Examen des crédits	49
ANNEXE	53
Liste des personnalités auditionnées	53

Mesdames, Messieurs,

Dans sa lettre de mission adressée au ministre des Affaires étrangères et européennes, le Président de la République a souligné la plus grande importance qu'il accorde au développement de notre influence culturelle à l'étranger.

Le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » est l'instrument budgétaire de cette ambition. Relevant de la mission « Action extérieure de l'Etat », ce programme a pour objet, outre le service public d'enseignement français à l'étranger, la coopération avec les Etats membres de l'Union européenne et les grands pays industriels du monde développé. Il vise ainsi à permettre à la France de manifester sa présence et d'exercer son influence dans une zone stratégique pour notre diplomatie et notre activité.

Doté de 490,2 millions d'euros, en progression de 2,3 % par rapport à 2007, le programme 185 s'articule autour des axes suivants :

- renforcer l'attractivité de l'enseignement supérieur afin de rééquilibrer les flux d'étudiants en notre faveur. La France attire en effet deux fois moins d'étudiants européens que l'Allemagne et trois fois moins que le Royaume-Uni ;

- insérer la recherche là où se décide l'avenir de la science ;

- faire de la créativité culturelle et intellectuelle française une référence mondiale ;

- redonner au français sa place de langue européenne et internationale ;

- diffuser le modèle français de gouvernance auprès des nouveaux Etats membres de l'Union européenne et des candidats à l'adhésion ;

- assurer le service public d'enseignement français à l'étranger, à travers notre réseau, unique au monde, de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Pour remplir ces missions, le programme 185 se décompose en quatre actions :

– la première, dotée de 73 millions d’euros, concerne l’animation du réseau culturel ;

– la deuxième concerne la langue et la culture françaises, la diversité linguistique et culturelle et vise essentiellement la promotion de notre langue dans les pays ne bénéficiant pas de l’aide publique au développement. 70,2 millions d’euros sont affectés à cette action ;

– la troisième, dotée de 55,6 millions d’euros, est relative au renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires.

– la quatrième est consacrée à l’AEFE dont les crédits sont désormais éclatés entre deux programmes budgétaires distincts : 291,3 millions d’euros sur le programme 185 pour le fonctionnement de l’AEFE, et 66,9 millions d’euros sur le programme 151 « Français à l’étranger et étrangers en France » pour les crédits relatifs aux bourses destinées aux élèves français.

La conduite de ces actions vise ainsi à promouvoir la marque « France » et à renforcer sa visibilité et son attractivité internationales en s’appuyant sur le réseau culturel et scientifique de notre pays. Toutefois, les auditions menées par votre Rapporteur ont révélé la nécessité de lever dans les meilleurs délais un certain nombre d’incertitudes quant à la mise en œuvre des engagements pris.

I – PROMOUVOIR LA MARQUE “FRANCE” EN S’APPUYANT SUR LE RÉSEAU CULTUREL ET SCIENTIFIQUE DE NOTRE PAYS

Le prestige de langue et de la culture françaises contribuent grandement à l’image de marque de notre pays dans le monde et peuvent également servir l’action internationale des entreprises françaises. La marque « France » peut s’appuyer sur un réseau d’une qualité et d’une densité sans équivalent dans le monde.

A – L’attractivité du réseau français à l’étranger

Le monde entier nous envie notre réseau de lycées français à l’étranger et celui de nos centres culturels présents sur les cinq continents. L’effort budgétaire est marginal au regard du retour sur investissement qu’ils nous procurent. Il faut poursuivre l’adaptation du réseau français à l’étranger engagée ces dernières années afin de l’ajuster aux nouveaux besoins nés de la mondialisation.

1) *Le réseau des établissements d’enseignement français à l’étranger*

« Nos établissements scolaires à travers le monde, animés par l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE), constituent un atout irremplaçable pour notre pays, pour nos entreprises, pour nos communautés vivant à l’étranger, mais aussi pour la formation en français des élites étrangères. Nous vous demandons de nous présenter un plan de développement de ce réseau, compte tenu de cette priorité et de l’engagement pris lors de la campagne présidentielle d’une prise en charge plus importante par la collectivité nationale des coûts des études des enfants français de nos lycées à l’étranger ».

Extrait de la lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes.

Le réseau de l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger est le premier réseau scolaire mondial à l’étranger. Il joue un rôle essentiel pour notre présence, notre influence et notre rayonnement dans le monde.

Les missions de l’AEFE sont définies par la loi du 6 juillet 1990 ⁽¹⁾ et visent à :

– permettre aux enfants français dont les familles résident à l’étranger d’accéder à l’enseignement de la République ;

(1) Cf. article 2 de la loi n°90-588 du 6 juillet 1990, portant création de l’agence pour l’enseignement français à l’étranger.

– contribuer à notre politique d’influence et de rayonnement de la langue et de la culture françaises ;

– renforcer les relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers ;

– privilégier l’ouverture à la langue et à la culture d’accueil.

Présent dans 130 pays, le réseau des établissements français à l’étranger compte 448 établissements répartis ainsi :

– 74 établissements en gestion directe (EGD) ;

– 178 établissements conventionnés avec l’AEFE. Il s’agit d’établissements de droit local gérés par une association ou une fondation, liés par une convention avec l’AEFE. L’Agence peut y affecter ou y rémunérer des personnels titulaires du ministère de l’Éducation nationale, attribuer des subventions et verser des bourses aux élèves français ;

– 196 établissements hors réseau ou simplement homologués. Ces établissements, en raison du suivi des programmes scolaires français, ont obtenu de la part du ministère français de l’Éducation nationale une homologation pour des classes ou un cycle particulier. Les élèves français qui y sont scolarisés sont éligibles à l’attribution d’une bourse.

En 2007, le budget des services centraux de l’Agence a atteint 442 millions d’euros, dont 95,4 millions d’euros proviennent des contributions des parents d’élèves.

Il convient de rappeler que, dans le cadre du PLF 2007, l’activité de l’AEFE était retracée dans l’action 5 « Service public d’enseignement à l’étranger » du programme 185. Or un amendement parlementaire a scindé la subvention globale versée à l’AEFE en deux dotations sur deux programmes distincts, à savoir le programme 185 précité mais également le programme 151 « Français de l’étranger et étrangers en France » pour ce qui concerne les bourses scolaires accordées par l’AEFE aux élèves français.

EVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE À L’AEFE, À PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE CONSTANT

	PLF 2007	PLF 2008
Programme 185 <i>« Rayonnement culturel et scientifique »</i>	285 609 193 euros	291 300 000 euros
Programme 151 <i>« Français de l’étranger et étrangers en France »</i>	46 960 000 euros	66 960 000 euros

L'attractivité du réseau de l'AEFE est de plus en plus forte au fil des ans. Les effectifs ont cru de plus de 10 % en dix ans. Les premiers chiffres disponibles pour l'année scolaire 2007-2008 font état d'une augmentation de 5 038 inscrits, soit une hausse de 3 % par rapport à l'année précédente. Le total d'élèves scolarisés au sein du réseau s'établit à 168 268 répartis ainsi : 78 622 Français (46,74 %), 68 180 nationaux (40,53 %) et 21 466 étrangers tiers (12,76 %).

Le pourcentage de réussite au baccalauréat, excellent, s'établit à 94%, ce qui représente 10 441 bacheliers dont 48% poursuivent des études en France.

ANNÉE SCOLAIRE 2007/2008

SECTEURS GÉOGRAPHIQUES	ÉLÈVES								
	Français		Nationaux		Etrangers tiers		Total élèves	Evolution par rapport à 2006-2007	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		Nbre	%
Amériques - Afrique australe et orientale	12 872	34,75	19 759	53,34	4 412	11,91	37 043	933	2,58
Europe	24 457	54,01	16 388	36,08	4 487	9,91	45 282	978	2,21
Asie	18 594	59,90	5 987	19,29	6 459	20,81	31 040	2 131	7,37
Afrique méditerranée - Proche Orient	13 770	36,38	21 684	57,29	2 396	6,33	37 850	708	1,91
Afrique subsaharienne	8 929	52,51	4 362	25,65	3 712	21,83	17 003	288	1,72
TOTAL GENERAL	78 622	46,74	68 180	40,53	21 466	12,76	168 268	5 038	3,09

Source : AEFE

ANNÉE SCOLAIRE 2006/2007

SECTEURS GÉOGRAPHIQUES	ÉLÈVES							
	Français		Nationaux		Etrangers tiers		Total élèves	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		
Amériques - Afrique australe et orientale	12 527	34,69	19 201	53,17	4 382	12,14	36 110	
Europe	23 447	52,92	16 227	36,63	4 630	10,45	44 304	
Asie	16 991	58,77	5 479	18,95	6 439	22,27	28 909	
Afrique méditerranée - Proche Orient	13 103	35,28	21 703	58,43	2 336	6,29	37 142	
Afrique subsaharienne	8 932	53,44	4 068	24,34	3 715	22,23	16 715	
TOTAL GENERAL	75 000	45,96	66 678	40,86	21 502	13,18	163 180	

Source : AEFE

L'augmentation continue et de plus en plus forte du nombre d'élèves pose un problème de capacité physique d'un réseau saturé. En conséquence, l'accueil des élèves étrangers s'effectue dans des proportions moindres, alors que la présence d'élèves non français est fondamentale en terme de stratégie d'influence. La dotation prévue au titre du programme 185 intègre cette année une montant supplémentaire de 8,54 millions d'euros destiné à de nouveaux projets de rénovation immobilière.

Il faut rappeler qu'en 2006 et 2007, l'AEFE a investi respectivement 56,35 millions d'euros et 39,85 millions d'euros, soit au total 96,2 millions d'euros dans le cadre de sa programmation immobilière dont 20,9 millions d'euros proviennent des établissements en gestion directe. En 2006 et 2007, le ministère des affaires étrangères a investi respectivement 10 millions d'euros et 9 millions d'euros, soit au total 19 millions d'euros dans ces opérations immobilières.

Plusieurs établissements ont ainsi déjà fait l'objet d'importants travaux de rénovation financés par l'AEFE : Barcelone, Bruxelles, Lisbonne, Valence et Vienne. Plusieurs projets sont actuellement en cours d'achèvement :

– à Dakar : reconstruction du lycée sur le site actuel, pour un coût de 21 millions d'euros ;

– à Ho Chi Minh Ville : reconstruction du lycée français sur un nouveau terrain en location pour un coût de 4,8 millions d'euros ;

– à Munich : acquisition puis rénovation d'un bâtiment pour y installer le Primaire, pour un coût de 19 millions d'euros.

De nouvelles opérations sont prévues en 2008 qui concernent :

– Londres, avec l'acquisition d'un site pour créer une école primaire ;

– Sousse, en Tunisie, avec l'acquisition en cours d'un terrain et construction du collège ;

– Le Maroc avec des opérations de rénovation sur différents sites ;

– Le Caire avec la construction d'un nouveau lycée ;

– Amman, Brasilia, Hanoi, Moscou et Tananarive avec l'acquisition de nouveaux terrains et la construction de nouveaux bâtiments.

2) Le réseau des établissements culturels

Le réseau culturel est constitué de deux grands segments : d'une part les Services de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) qui sont directement intégrés aux ambassades et, d'autre part, les établissements culturels et de recherche à autonomie financière (EAF) ainsi que les Alliances françaises, ces dernières étant des établissements de droit local qui, soutenus financièrement par le ministère, participent activement au rayonnement culturel de la France.

Le réseau culturel relevant du périmètre géographique du programme 185 est composé de :

– 49 services de coopération et d'action culturelle à l'étranger, chargés de la mise en œuvre de la coopération bilatérale avec les pays et institutions partenaires ;

– 58 établissements culturels à autonomie financière. Ces structures, qui ne disposent pas d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, sont financées pour partie par des dotations de fonctionnement, et pour partie par les ressources propres (mécénat, cours de langue, etc.) que leur activité génère. Les moyens humains de ces établissements peuvent varier compte tenu de leur niveau d'activité et des capacités d'autofinancement qui en découlent. Les établissements culturels à autonomie financière disposent de deux types de personnels : des agents expatriés et des recrutés de droit local ;

– 7 centres de recherche, qui se différencient des établissements culturels par leur secteur d'intervention qui concerne la recherche en archéologie et en sciences sociales ;

– 64 « alliances françaises », qui sont des établissements de droit local. 74 agents expatriés sont actuellement mis à la disposition de ces structures pour en assurer la direction et/ou dispenser des cours de français et encadrer des activités culturelles.

Ces établissements culturels sont de taille très variable. Leurs missions sont de trois ordres : l'offre de cours de français, la délivrance d'informations dans le cadre de centres de ressources et l'organisation de manifestations culturelles, dans leurs murs ou – dans la plupart des cas – hors les murs.

– *L'offre de cours de français* a concerné 69 435 élèves en 2006 dans les centres culturels et instituts français à l'étranger relevant du programme 185. Ce chiffre est en augmentation de 2 % par rapport à 2005 (68 083 élèves) mais cache d'importantes disparités. Si le nombre d'inscrits aux cours de français affiche une progression de 3,17 % aux Etats-Unis et au Canada, il est en revanche en repli de 3,22 % en Europe. Néanmoins, la plupart des établissements culturels proposant des cours de français en Europe réalisent aujourd'hui des bénéfices grâce à cette activité, à l'instar, par exemple, du Centre culturel de Munich.

– *L'offre de ressources documentaires sur la France contemporaine* dans les médiathèques a fait l'objet d'une politique volontariste depuis 1994 et a dû s'adapter à la révolution numérique. D'importantes ressources (ouvrages, revues, vidéos et DVD) sont disponibles sur place mais un nombre croissant de services sont désormais également accessibles sur Internet.

– *L'organisation de manifestations culturelles* prend diverses formes. Il peut tout d'abord s'agir de faire en sorte que les institutions culturelles locales (musées, théâtres, salles de spectacles, cinémas, festivals, universités) présentent elles-mêmes les artistes et les œuvres françaises. Quand les établissements culturels disposent de locaux adéquats, ces manifestations prennent le plus souvent la forme de projections cinématographiques, d'expositions d'art contemporain et d'organisation de conférences débats autour de personnalités invitées.

Une comparaison de notre réseau culturel avec ceux du *British Council* et du *Goethe Institut* est instructive. Ni l'un ni l'autre ne dépendent des ministères des Affaires étrangères britannique ou allemand ; leur autonomie est de ce fait totale, allant même parfois jusqu'à la concurrence avec les services culturels de l'ambassade.

En termes d'objectifs, notre réseau est plus proche du *Goethe* que du *British Council*. Celui-ci bénéficie en effet de son monopole de fait sur la langue anglaise. Il n'a ainsi aucun effort à faire pour remplir ses classes de cours et proposer des activités culturelles qui sont liées à l'apprentissage de l'anglais. Le *British Council* est également très dynamique en matière d'enseignement supérieur. Mais ce dynamisme repose sur l'attractivité propre à des établissements d'enseignement supérieur qui disposent des ressources financières qui leur permettent d'attirer les meilleurs étudiants étrangers.

A contrario le réseau français s'appuie sur des structures de droit local que constituent les Alliances françaises, atout dont ne disposent ni les Britanniques ni les Allemands et se caractérise par son interaction avec le système de grands établissements culturels publics.

Notre réseau culturel a suivi une évolution parallèle à celle du réseau consulaire, à savoir une réduction des implantations en Europe et un redéploiement vers les pays émergents. La question se pose en effet depuis plusieurs années de la restructuration de notre réseau culturel, en particulier sur le territoire européen où notre présence culturelle ne passe plus nécessairement par les infrastructures immobilières d'un centre traditionnel. C'est ainsi que la décision a été prise de fermer quelques établissements dont les coûts de fonctionnement étaient disproportionnés au regard de leur faible activité : peu d'étudiants (moins de 300 par an) et peu d'inscrits dans les médiathèques (moins d'une centaine).

Il existe 46 établissements culturels à autonomie financière dans les pays membres de l'Union européenne, dont une trentaine dans l'ancienne Europe des 15. Ce réseau a déjà fait l'objet d'importantes transformations puisque 11 centres culturels ont été fermés en Allemagne entre 1999 et 2002 ⁽¹⁾ et qu'en Espagne, le centre de Bilbao vient d'être fermé. Ainsi, plus du tiers de nos établissements culturels dans l'Europe des 15 auront été fermés entre 1999 et 2007, le réseau passant de 52 à 31 unités.

La fermeture physique d'un centre n'entraîne pas *de facto* la dissolution de sa structure administrative (autonomie financière) qui peut subsister comme outil de coopération. Lorsqu'une fermeture est envisagée, une attention particulière peut ainsi être portée sur le cadre de substitution qui est mis en place (centre franco-national, chargé de mission culturel placé près des universités ou

(1) 3 établissements ont été fermés en 2004 (Sarrebruck, Porto, Graz), 3 autres au cours de l'année 2005 (Cologne, Gand, Gènes), et 2 encore en 2006 (Dresde, Séville).

des autorités locales). Les moyens peuvent être redéployés vers d'autres centres, en particulier celui implanté dans la capitale, ou parfois vers des structures plus légères. Les moyens économisés ont été mis au service du développement du réseau dans les grands pays émergents (Chine, Russie), ou dans la réouverture du réseau algérien. Ainsi, pour le programme 185, des moyens ont-ils pu être affectés à la préparation de l'ouverture d'Alliances françaises à Oufa et Kazan, en même temps qu'étaient renforcés les moyens mis à disposition des alliances d'Irkoutsk, Nijni-Novgorod ou Novossibirsk. D'autres ouvertures sont à l'étude en Russie et en Chine.

L'évolution des établissements à autonomie financière doit tenir compte de ce que représente pour les partenaires la présence ancienne et souvent fortement symbolique d'établissements compris comme faisant partie du patrimoine local : lorsque l'Institut français de Vienne a envisagé l'abandon des seuls cours de français non spécialisé, il s'est heurté à un tollé auquel ont participé les plus hautes autorités autrichiennes. De même, à l'issue des célébrations du Tricentenaire de Saint-Petersbourg, auxquelles l'Institut français avait activement participé, un des principaux quotidiens locaux a publié un article dans lequel on pouvait lire : « ...sans l'Institut français, Saint-Petersbourg ne serait pas Saint-Petersbourg... ».

La fermeture d'un Institut peut en effet avoir un effet négatif : celle des annexes de l'Institut français d'Athènes situé dans le nord de la Grèce a eu pour conséquence une chute sensible dans la région de la pratique et de l'apprentissage du français. De même, la fermeture d'une structure française bien connue du public alors que se maintiennent celles de nos partenaires européens est souvent perçue comme un abandon par la France de la zone couverte par l'établissement. Toute fermeture exige donc la mise en place de formules de substitution efficaces et une communication soignée. Enfin, en termes budgétaires, la fermeture d'une structure représente paradoxalement une charge importante à court terme. 850 000 euros d'indemnités de licenciement ont en effet été versées dans le cadre de la fermeture de l'Institut culturel de Bilbao.

La modernisation du dispositif culturel en Europe est désormais recentrée sur des missions d'influence. Les établissements culturels en Europe ne s'adressent pas, sauf exception, au grand public. Ils doivent en revanche nous permettre de nous adresser à une série de publics cibles, essentiels à notre stratégie d'influence dans l'Union européenne : le noyau dur de l'élite francophile, qui existe à des degrés divers chez nos partenaires et qui attend une offre de culture française généraliste de haut niveau ; les publics spécialisés dans les disciplines intellectuelles, artistiques et scientifiques, auxquels doivent être proposés des activités et des services ciblés, en partenariat avec les médias et les institutions locales ; le public étudiant, spécialisé ou non dans les études françaises, et qu'il faut inciter à effectuer des études en France.

Le développement de cette stratégie d'influence n'est pas incompatible avec la mise en place d'établissements culturels européens, avec nos partenaires de l'Union européenne. À cet égard, il convient de souligner que la collaboration avec les Allemands est beaucoup plus poussée qu'avec les Britanniques, les Espagnols ou les Italiens. Il existe ainsi des établissements culturels franco-allemands à Ramallah, Glasgow, Luxembourg, Palerme, Santa Cruz et Lahore.

B – Les saisons culturelles : un puissant levier de diplomatie culturelle

Les saisons culturelles sont de puissants outils au service de la diplomatie culturelle de notre pays. Elles visent à renforcer les liens entre la France et ses partenaires étrangers, en leur donnant l'opportunité de présenter les différentes facettes de leur culture, qu'il s'agisse notamment des aspects artistiques, scientifiques, technologiques, universitaires ou culinaires.

1) Le succès d'une formule originale

Les saisons culturelles résultent d'accords diplomatiques bilatéraux et de décisions politiques prises au plus haut niveau de l'Etat. Leur organisation est une opération de coopération qui implique les milieux économiques, artistiques, intellectuels et médiatiques des pays invités et des pays hôtes.

L'objectif est ainsi de favoriser des synergies durables entre les acteurs économiques et culturels et de créer les conditions d'une meilleure compréhension des singularités culturelles.

Les saisons culturelles peuvent être des saisons étrangères en France ou des saisons françaises à l'étranger, et peuvent adopter différents formats : festival, saison, année, ou année croisée.

Les ministères concernés, les commissions gouvernementales et autres institutions mandatées des pays invités sont les partenaires officiels des pays hôtes dans l'organisation des saisons culturelles. Les représentations diplomatiques des pays invités sont associées au projet dès sa mise en place et participent au comité de pilotage qui se réunit périodiquement.

Les partenaires officiels désignent pour chaque pays, un Commissaire général, responsable de la programmation de la saison. De concert, les deux commissaires effectuent les choix artistiques, recherchent les partenariats et portent l'image de la saison auprès des médias et du public.

Le commissariat français s'appuie sur le savoir faire de CulturesFrance, l'opérateur délégué du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de la Culture et de la Communication, pour mobiliser les acteurs culturels dans toutes les disciplines et fédérer les initiatives partout en France, notamment en matière de communication.

La mise en place d'un Comité mixte d'organisation (CMO) garantit la cohérence de la programmation et des engagements budgétaires. Il est composé, pour la France, des ministères de tutelle, ainsi que, pour les pays partenaires, de représentants officiellement désignés. Ce Comité mixte d'organisation se réunit régulièrement, alternativement dans le pays invité et dans le pays hôte, pour valider la programmation, le plan de communication et le financement d'une saison.

Les projets présentés par les équipes artistiques et les opérateurs sont soumis, pour labellisation, à l'approbation des Commissaires généraux des pays impliqués. Les projets retenus sont ainsi susceptibles de recevoir un soutien financier. L'octroi du label n'entraîne pas systématiquement l'attribution d'une subvention. En revanche, tous les projets « labellisés » bénéficient de la campagne de communication générique de la saison.

Une saison culturelle est un levier puissant pour l'image d'un pays. La communication globale est placée sous l'autorité des partenaires officiels, qui s'assurent les services d'agences de communication spécialisées. La campagne de communication globale suit l'ensemble de la saison et s'enrichit des campagnes de communication propres à chaque manifestation, elles-mêmes placées sous la responsabilité de la structure d'accueil.

Une forte médiatisation permet d'obtenir des financements non négligeables grâce au mécénat, et d'associer des acteurs de la vie économique dans les deux pays. C'est une dimension essentielle de la saison culturelle, puisque le succès de celle-ci se mesure aussi dans sa capacité à intéresser et mobiliser les milieux économiques et industriels.

Votre rapporteur soutient pleinement le développement des saisons culturelles car cette formule permet de rendre beaucoup plus visible notre politique culturelle. Il n'est cependant pas toujours aisé de mesurer précisément le retour sur investissement. Aussi, il serait souhaitable de pouvoir disposer d'évaluations indépendantes sur l'impact, notamment médiatique et économique, de ces saisons. Car il ne faut pas sous-estimer les répercussions positives des saisons culturelles pour les entreprises françaises et pour notre commerce extérieur. Il faut faire de nos entreprises – et pas seulement des grands groupes industriels – de véritables partenaires de ces saisons.

L'Année de l'Arménie en France :
un réel succès populaire et médiatique

Intitulée « Arménie, mon amie », l'Année de l'Arménie en France s'est déroulée du 21 septembre 2006 au 14 juillet 2007. L'événement, soutenu par les présidents français et arménien, Jacques Chirac et Robert Kotcharian, a donné lieu à plus de 700 manifestations ayant pour objectif de présenter aux Français une Arménie à la fois traditionnelle, mythique, contemporaine, et moderne.

L'année a été lancée à Erevan, à l'occasion de la première visite officielle du Président Jacques Chirac en Arménie, avec un concert de Charles Aznavour et l'ouverture d'une saison culturelle française. Les autres manifestations ont eu lieu en France, à Paris et dans de nombreuses villes : expositions, concerts, festivals thématiques ont été organisés avec le concours des plus prestigieuses institutions des deux pays.

Parmi les manifestations les plus remarquées, on peut notamment mentionner :

- le lancement en commun des timbres de l'Année de l'Arménie émis par les Postes française et arménienne (22 mai 2007) ;
- l'exposition « Armenia Sacra » : l'art arménien au musée du Louvre (17 février – 15 mai 2007), qui a attiré plus de 300 000 visiteurs ;
- « Les 12 capitales d'Arménie » : exposition articulée autour des douze capitales qui ont jalonné l'histoire de l'Arménie, au Musée de la Conciergerie (15 décembre 2006 – 18 mars 2007) ;
- « Ors et trésors d'Arménie » : rites et art religieux arméniens au musée de Fourvière et au musée des arts décoratifs de Lyon (22 mars – 15 juillet 2007) ;
- « Arménie, la magie de l'écrit » : manuscrits et livres anciens exposés au Centre de la Vieille Charité à Marseille (23 février – 6 mai 2007) ;
- l'opération « Jeunes ambassadeurs pour l'Arménie » : accueil de près de 700 adolescents arméniens dans des collèges français (mars et juillet 2007).

Le budget de la saison s'est élevé à 1 269 100 euros, dont 600 000 euros de fonds commun d'aide aux projets et 370 000 euros de frais de communication, financés à parité par l'Arménie et la France – la partie française étant répartie entre la contribution du ministère des affaires étrangères et européennes, celle du ministère de la Culture et de la Communication, et 300 000 euros de frais de coordination de la saison.

En outre, les institutions culturelles et les collectivités territoriales françaises ont contribué au financement des manifestations qu'elles ont accueillies. La réserve parlementaire a également été sollicitée à hauteur de 200 000 euros : 100 000 euros pour l'Assemblée nationale et 100 000 euros pour le Sénat.

Enfin, des partenaires privés des deux pays ont apporté leur soutien qui se chiffre, dans le cas des partenaires français, à 300 000 euros.

2) *La « Saison européenne » : le volet culturel de la prochaine Présidence française de l'Union européenne*

La « Saison européenne » organisée dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne constitue une première. A la différence des « années croisées » ou des saisons mettant traditionnellement à l'honneur un pays, il s'agit, pour la première fois, d'inviter et de donner à voir en France, à Paris et sur l'ensemble du territoire national, les cultures des 26 autres pays membres de l'Union.

La République tchèque et la Suède, qui assureront la Présidence de l'Union à la suite de la France, en 2009, envisageant de reprendre à leur compte cette initiative qui pourrait ainsi devenir un programme culturel régulier de l'Union européenne.

Cette saison sera l'occasion d'adresser un série de messages : la vitalité de la création artistique européenne dans toutes les disciplines, l'importance d'un patrimoine culturel en grande partie commun ; la diversité des langues comme élément constitutif des cultures européennes. Elle devra contribuer, en particulier, à une meilleure connaissance des créateurs des nouveaux Etats membres et à la mise en valeur de la place de l'Europe centrale et orientale dans l'histoire culturelle de notre continent.

Trois séries de manifestations seront organisées pour répondre à cette ambition :

– Une quinzaine d'événements européens exceptionnels réalisés en partenariat avec les festivals et les principales institutions culturelles françaises, à Paris et en régions ;

– 26 projets bilatéraux reposant sur une collaboration entre les équipes artistiques et les institutions culturelles de France et de chacun des pays européens. Ces projets « tandem » visent à créer ou à renforcer des partenariats et devront mettre en évidence la capacité des créateurs européens à s'emparer de thèmes et références communs ;

– l'opération « 184 jours, 184 événements » qui permettra, chaque jour des six mois de la Présidence française, de mettre à l'honneur une œuvre ou une manifestation européenne. Autour du nombre « 27 » seront ainsi respectivement présentés 27 livres, 27 films, 27 expositions, 27 spectacles, 27 concerts et 27 colloques. Afin de toucher le plus large public, des partenariats seront noués de façon privilégiée avec le ministère de l'Éducation nationale, les collectivités territoriales et diverses associations à vocation européenne. De grandes villes partenaires seront également appelées à s'associer à l'organisation de cette saison européenne, dont le budget global est de 5 224 000 euros répartis de la façon suivante :

Culturesfrance : 1 274 400 euros

Secrétariat Général

de la Présidence française de l'Union européenne : 800 000 euros

Autres administrations : 900 000 euros

Postes diplomatiques : 400 000 euros

Collectivités territoriales (prévisionnel) : 500 000 euros

Mécénat escompté : 1 350 000 euros.

CALENDRIER DES PROCHAINES SAISONS CULTURELLES

ANNEE	EN FRANCE	A L'ETRANGER
2008	<i>1^{er} avril au 30 juin :</i> Festival 100% Finlande en France <i>1^{er} juillet au 31 décembre :</i> Saison culturelle européenne	<i>Janvier à octobre :</i> France-Québec : 4 siècles de fraternité <i>Octobre :</i> 150 ^e anniversaire des relations diplomatiques France-Japon
2009	<i>Mars à décembre</i> Saison culturelle turque	<i>21 avril au 15 novembre :</i> Année de la France au Brésil
2010	Année croisée France –Russie	Année croisée France – Russie
2011	Année de l'Amérique latine	

II – LEVER LES INCERTITUDES LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS PRIS

La France possède d'importants atouts qui contribuent à l'attractivité internationale de notre pays. En dépit de la progression des crédits du programme 185 consacré à notre rayonnement culturel et scientifique, les auditions menées par votre Rapporteur ont révélé trois motifs de préoccupation qui concernent :

– les modalités de prise en charge des frais de scolarité des lycéens français inscrits dans le réseau de l'AEFE ;

– l'évolution des statuts juridiques des opérateurs CulturesFrance et CampusFrance ;

– l'avenir du projet de la Maison de la Francophonie.

A – La prise en charge des frais de scolarité des lycéens français inscrits dans le réseau de l'AEFE

1) La concrétisation d'une promesse électorale du Président de la République

Le Président de la République s'était engagé, lors de la campagne pour l'élection présidentielle, à ce que l'Etat prenne à sa charge le remboursement des frais de scolarité acquittés par les familles des élèves français scolarisés dans le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Cette promesse visait – du moins dans un premier temps – les seuls lycéens, c'est-à-dire les élèves de seconde, première et terminale, pour lesquels les frais d'inscription sont les plus élevés.

Une fois élu, le Président Nicolas Sarkozy a souhaité mettre en œuvre sa promesse électorale dès la rentrée scolaire 2007-2008. Pour définir les modalités de prise en charge des frais de scolarité, un groupe de travail a été constitué qui a réuni, sous la direction de Mme Maryse Bossière, directrice de l'AEFE, des élus, des parents d'élèves, des enseignants, des responsables associatifs et les fonctionnaires des services ministériels concernés.

Le dispositif retenu est celui d'un remboursement intégral des frais de scolarité *via* l'attribution automatique de bourses aux familles françaises qui en feront la demande. Le principe n'est donc pas celui d'une gratuité *a priori*, mais bien d'un remboursement *a posteriori*. En raison de son impact budgétaire, cette réforme nécessite une application progressive sur trois années scolaire :

– année scolaire 2007-2008 : remboursement des frais de scolarité des seuls élèves de terminale ;

– année scolaire 2008-2009 : extension du dispositif aux élèves de première ;

– année scolaire 2009-2010 : extension du dispositif aux élèves de seconde.

**Conditions d'éligibilité
au dispositif de prise en charge des frais de scolarité**

Situation de la famille :

- Résidence de la famille (père et/ou mère) dans le pays où est situé l'établissement de scolarisation
- Régularité de la situation de la famille au regard des prestations sociales en France
- Justification de l'imposition (ou de la non imposition) sur le revenu et du pays d'imposition
- Ressources : il pourra être tenu compte du revenu brut de la famille

Situation des enfants :

Ils doivent :

- être de nationalité française
- être inscrits au registre des Français établis hors de France auprès du Consulat général de France (ou de la section consulaire) de leur circonscription de résidence
- ne pas avoir accumulé un retard scolaire trop important (19 ans dans l'année d'entrée en terminale). Des dérogations peuvent être accordées dès lors qu'une situation particulière le justifie (handicap, maladie, évènements imprévisibles entraînant une interruption de la scolarité ...)
- fréquenter un établissement homologué par le ministère de l'Education nationale. dérogation possible pour les établissements ayant passé une convention avec le Centre National d'Enseignement à distance (CNED).

Autres aides à la scolarité ou autres éléments de rémunération liés à la charge d'enfants:

Dans le cas où les demandeurs bénéficient par ailleurs d'une aide directe ou indirecte à la scolarité de leurs enfants scolarisés en terminale quel que soit son type (prise en charge totale ou partielle de la scolarité par l'employeur, versement par l'employeur d'un élément de rémunération incluant tout ou partie de la scolarité, aide versée par une collectivité territoriale, un état étranger, un établissement d'enseignement...), cette aide est prise en compte préalablement à toute prise en charge. Il en est également ainsi des réductions tarifaires ou des exonérations consenties par les établissements. Pour les personnels de l'Etat et de ses établissements publics, dont l'AEFE, les majorations familiales ou avantages familiaux sont pris en compte dans le calcul de la prise en charge. Dans le cas où l'aide à la scolarité ou les éléments de rémunération liés à la charge d'enfants ne couvrent que partiellement les frais de scolarité appelés par l'établissement, une prise en charge partielle correspondant aux frais de scolarité restant à la charge de la famille peut être accordée. Aucune prise en charge par l'Etat des frais de scolarité n'est possible pour les familles bénéficiant déjà par ailleurs d'une prise en charge totale de ces frais.

*Source : Instruction spécifique de l'AEFE
sur l'aide à la scolarité aux lycéens Français scolarisés en terminale
dans un établissement d'enseignement français à l'étranger*

2) *Un impact budgétaire encore incertain*

Le remboursement des frais de scolarité intervenant par le biais de bourses, le financement de cette mesure ne relève pas du programme 185 mais du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » (*action n°2 : accès des élèves français au réseau AEFÉ*). En effet, l'adoption d'un amendement parlementaire lors du débat budgétaire sur la loi de finances pour 2007 a conduit à transférer du programme 185 au programme 151 l'enveloppe budgétaire relative aux bourses gérées par l'AEFE.

Le réseau de l'AEFE scolarise près de 80 000 élèves français dans le monde. D'ores et déjà, plus de 16 000 d'entre eux peuvent accéder à cet enseignement en bénéficiant d'une bourse scolaire attribuée sur critères sociaux. Cela concerne environ 3 000 élèves des lycées, 4 700 élèves des collèges et 7 800 élèves des écoles primaires. Avec un coût moyen de bourse compris entre 2 500 et 3 600 euros annuels, l'enveloppe budgétaire consacrée à la prise en charge de l'ensemble du dispositif s'est élevée à près de 52 millions d'euros en 2007, dont 5 millions d'euros ouverts en exécution de la loi de finances initiale 2007 en prévision du remboursement des frais de scolarité des élèves de terminale pour l'année scolaire 2007-2008. Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit d'abonder de 20 millions d'euros l'enveloppe budgétaire consacrée aux bourses car il faudra financer en 2008 le remboursement des frais de scolarité des élèves français de terminale, mais aussi le premier trimestre de l'année scolaire 2008-2009 des élèves français de classe de première.

Il est en réalité très difficile de mesurer avec précision l'impact budgétaire de la généralisation de la prise en charge, par la collectivité nationale, des frais de scolarité. On estime que, sur les 4 100 lycéens français scolarisés en terminale à l'étranger, 3 300 familles environ devraient bénéficier de la mesure dès cette année scolaire 2007-2008. Bien évidemment, les 25 à 30 % de familles qui bénéficient déjà d'une prise en charge directe ou indirecte par leur employeur n'auront pas droit à cette aide qui est une mesure à destination des familles et non des entreprises. Cela dit, on peut s'interroger sur l'intérêt qu'auraient les entreprises à continuer à prendre en charge les frais de scolarité des enfants de leurs salariés expatriés dès lors que l'Etat se propose de le faire à leur place. Dans ces conditions, le coût pour la collectivité pourrait se révéler sensiblement supérieur aux prévisions effectuées.

Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer les possibles effets pervers de cette mesure. En effet, le remboursement des frais d'inscription va concerner l'ensemble des élèves français scolarisés au sein du réseau de l'AEFE, à savoir les établissements en gestion directe, mais aussi ceux conventionnés et homologués pour lesquels l'Etat n'exerce aucun droit de regard sur le montant des droits de scolarité pratiqués. Il ne faudrait donc pas que le droit au remboursement s'accompagne d'une hausse des frais d'inscription dans ces établissements. Si tel était le cas, on pourrait légitimement redouter une limitation de la pratique du conventionnement et de l'homologation à l'heure même où le réseau de l'AEFE est saturé.

En outre, la mesure présidentielle ne concernant que les seuls élèves français, il est à craindre qu'elle déséquilibre durablement la répartition entre élèves français, nationaux et étrangers au sein des établissements. Le remboursement des frais d'inscription pourrait en effet provoquer un appel d'air en faveur de ressortissants français non scolarisés au sein du réseau de l'AEFE. Or la force de notre réseau d'enseignement français à l'étranger est justement de s'appuyer sur un public majoritairement composé d'élèves non français pour en faire des francophones et des amis de la France.

Enfin, votre Rapporteur s'étonne que le bénéfice de cette mesure ne soit soumis à aucune condition de ressources, même si l'instruction spécifique prise par l'AEFE sur cette question mentionne explicitement qu'« *il pourra être tenu compte du revenu brut de la famille* ». Comment faut-il interpréter cette disposition dès lors que le Chef de l'Etat a lui-même pris l'engagement solennel d'une prise en charge systématique et intégrale, sans condition de ressources ? Il existe là une contradiction avec l'instruction de l'AEFE et les éclaircissements demandés par votre Rapporteur n'ont pas été convaincants.

Il serait en réalité plus judicieux de répartir les bourses sur des critères sociaux pour les élèves français afin de dégager des moyens permettant d'octroyer aux élèves étrangers des bourses au mérite plutôt que de créer, qu'on le veuille ou non, une discrimination fondée sur la nationalité. Pour le moins, votre Rapporteur préconise un plafonnement des remboursements afin d'éviter une dérive des droits de scolarité dans les établissements conventionnés et homologués et d'améliorer ainsi la visibilité budgétaire de ce nouveau dispositif.

B – Clarifier le statut juridique de *CulturesFrance* et de *CampusFrance*

La création des opérateurs *CulturesFrance* et *CampusFrance* vise à renforcer la visibilité à l'action menée par les pouvoirs publics dans les domaines de la coopération scientifique et culturelle. Le statut juridique de ces deux opérateurs doit cependant être clarifié pour donner à ces structures les moyens d'agir plus efficacement.

1) CulturesFrance

En créant un nouvel acteur au service du rayonnement culturel de la France dans le monde, le Ministère de Affaires étrangères et européennes a souhaité rendre plus visible et plus cohérente son action culturelle extérieure, en se rapprochant des modèles du *British Council* du Royaume-Uni ou des *Instituts Goethe* allemands.

L'Association française d'action artistique (AFAA) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF) ont ainsi été invitées à se rapprocher et, en juin 2006, la fusion des deux associations a été officialisée à

travers la création de l'agence CulturesFrance qui continue cependant à relever d'un statut associatif.

Paradoxalement, c'est au moment où l'on créait ce nouvel opérateur, suivant les recommandations de nombreux rapports, qu'il s'est trouvé confronté à un feu nourri de critiques.

Un rapport de la Cour des comptes commandé par la commission des finances du Sénat et présenté à la Haute Assemblée le 8 novembre 2006, a remis en cause à la fois le mode de fonctionnement, la gestion et le statut associatif de CulturesFrance ⁽¹⁾.

Afin de répondre aux préoccupations exprimées par la Cour des comptes et par le Sénat, CulturesFrance a engagé une politique de réduction de ses frais de fonctionnement et de sa masse salariale. Dès 2007, une économie de plus de 150 000 euros a ainsi été réalisée sur les frais de fonctionnement. Un protocole d'accord intervenu en juillet 2007 entre la direction de l'opérateur et les représentants du personnel prévoit une réduction des effectifs de 15 ETPT à partir de l'effectif réel présent au 1^{er} janvier 2006 et une économie de 600 000 euros sur la masse salariale pour l'exercice 2008. Dans ces conditions, l'Etat a reconduit pour 2008 à l'identique la subvention versée en 2007. Pour les crédits relevant du programme 185 (action 1 « Animation du réseau ») ceux-ci devraient ainsi s'élever à 8 690 627 euros.

Un contrat d'objectifs et de moyens (COM) a également été négocié avec l'Etat et signé en mai 2007 entre l'association d'une part, et les ministères des affaires étrangères et européennes et de la culture et de la communication, d'autre part.

Ce COM définit les objectifs assignés à CulturesFrance, à savoir :

– la promotion à l'étranger de la création contemporaine française dans le domaine des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture et du patrimoine, y compris cinématographique, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle ;

– l'organisation de saisons culturelles en France et à l'étranger ;

– la mise en œuvre de la politique d'aide au développement dans les secteurs de la culture au travers des actions de formation, des échanges avec les cultures du monde et de l'accueil des artistes et des auteurs.

Ce même contrat d'objectifs et de moyens précise et renforce la tutelle exercée sur l'association par les ministères des Affaires étrangères et européennes et de la Culture et de la Communication. Il fixe des objectifs de saine gestion et

(1) Cf. Adrien Gouteyron, Michel Charasse, CulturesFrance : des changements nécessaires, *Commission des Finances du Sénat, Rapport n°61 (2006-2007)*.

des objectifs opérationnels et comporte une série d'indicateurs de performance. Outre les réunions périodiques du conseil d'administration et du bureau, des réunions sont plus fréquemment organisées entre l'association et sa tutelle.

Ces réformes ont été récemment saluées par la Commission des finances du Sénat qui a adressé un satisfecit aux dirigeants de CulturesFrance à l'issue de leur audition du 25 septembre 2007. M. Jean Arthuis, Président de la Commission des Finances du Sénat a ainsi fait part de sa « *grande satisfaction* » sur les changements accomplis par CulturesFrance.

Reste néanmoins à régler la question du statut juridique de CulturesFrance qui continue aujourd'hui à relever d'un statut associatif.

Les statuts de CulturesFrance ont été publiés par arrêté du 1^{er} juin 2007. L'association est administrée par un conseil d'administration de 22 membres, composé de 7 représentants du ministère des affaires étrangères et européennes, 3 représentants du ministère de la culture et de la communication et 12 personnalités qualifiées.

Dans son rapport remis à l'automne 2006, la Cour des comptes a souligné l'inadaptation du statut associatif. Elle constatait à l'époque que l'AFAA – désormais fondue dans CulturesFrance – n'était pas composée de membres adhérents acquittant une cotisation et constituant l'assemblée générale. En outre, elle jugeait que ne peuvent être considérées « *comme des assemblées générales statutairement convoquées conformément au droit des associations au moins une fois l'an pour adopter le compte de résultat et le budget, les réunions de membres cooptés par les deux ministères pourvoyeurs de fonds nécessaires au fonctionnement de l'association* ». Elle critiquait, enfin, le fonctionnement de l'assemblée générale et les procédures de délégations de pouvoirs au sein de l'association.

La transformation de CulturesFrance en établissement public industriel et commercial (EPIC) présenterait de nombreux avantages. Comme le souligne le sénateur Louis Duvernois dans sa proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat le 13 février 2007, le statut d'établissement public permettrait de conserver l'indépendance de gestion, mais dans un cadre de gestion publique, qui favoriserait un contrôle précis des dépenses et donc davantage de transparence dans l'utilisation des fonds publics.

Le statut d'EPIC permettrait également à l'Etat de mieux exercer sa tutelle, grâce à la présence d'un comptable public, à la présentation d'une comptabilité plus précise et à une meilleure connaissance du fonctionnement de l'établissement par les fonctionnaires des deux ministères concernés. Le caractère industriel et commercial de l'établissement présenterait par ailleurs l'avantage de maintenir au sein de CulturesFrance des agents de droit privé, et en l'état les contrats de ses salariés.

Animé par un souci de clarté et de transparence, votre Rapporteur souhaite que la proposition de loi du sénateur Duvernois, adoptée en première lecture par la Haute Assemblée, soit inscrite à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale dans les plus brefs délais.

2) *Campus France*

La création du Groupement d'Intérêt Public (GIP) CampusFrance est une émanation du GIP EduFrance, auquel adhèrent désormais le Centre national des œuvres universitaires (Cnous) et Égide. La création de ce nouveau GIP correspond à la mise en œuvre d'une volonté des pouvoirs publics de renforcer l'attractivité de la France dans le domaine de l'enseignement supérieur. Consacrée à la mobilité internationale, universitaire et scientifique, cette nouvelle agence reprend les missions exercées jusqu'alors par Egide⁽¹⁾, par EduFrance⁽²⁾ et par une partie du Cnous. CampusFrance compte près de 200 structures adhérentes, dont la quasi-totalité des universités et des écoles d'ingénieurs.

Il s'agit ainsi de disposer d'un instrument permettant à notre pays de jouer un rôle majeur dans l'économie du savoir, en favorisant la projection internationale de nos établissements d'enseignement supérieur, en attirant les meilleurs étudiants étrangers par la garantie qui leur est donnée d'un parcours académique de réussite et en favorisant le développement de nos instruments de partenariats universitaires et scientifiques.

Officiellement créé le 29 avril 2007, jour de la parution au Journal Officiel de sa convention constitutive, CampusFrance est, juridiquement, un Groupement d'Intérêt Public (GIP). Placée sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, l'agence est administrée par un conseil d'administration au sein duquel sont représentés – outre Egide et le Cnous – la Conférence des Présidents d'Université (CPU), la Conférence des Grandes écoles (CGE), la Confédération des écoles d'ingénieurs (CDEFI) et la Fédération des écoles de commerce (FNEGE). Outre ce conseil d'administration et l'Assemblée générale qui réunit l'ensemble des établissements et des opérateurs membres de l'agence ainsi que des représentants de l'Etat, CampusFrance a créé un conseil d'orientation chargé d'une mission d'impulsion, de réflexion et de prospective sur la stratégie de l'agence.

(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) *De ce fait, le GIP EduFrance a formellement (c'est à dire juridiquement) disparu. Toutefois, la structure intégrée que supportait EduFrance est demeurée et, par exemple, les agents de ce GIP restent ceux du nouveau GIP CampusFrance.*

Votre rapporteur considère que l'existence de ce GIP, indispensable pour opérer un premier rapprochement entre ses différentes structures, ne peut être que transitoire. A l'heure actuelle, aucune structure intégrée et unifiée de gestion logistique de la mobilité (bourses, échanges de chercheurs, missions/invitations) n'a encore vu le jour. Ainsi, Egide et le Cnous continuent de se partager la gestion, sous mandat du ministère des affaires étrangères et européennes, des bourses du gouvernement français financées par les crédits du Quai d'Orsay. Par ailleurs, le passage d'EduFrance à CampusFrance s'est fait sans réévaluation de la subvention budgétaire alors que de nouvelles missions ont été octroyées à l'agence.

Egide et le Cnous – pour sa seule activité internationale – ont en effet vocation à fusionner avec CampusFrance, de façon à créer un opérateur unique pour la promotion de l'enseignement supérieur français, le développement de la mobilité universitaire et scientifique et la gestion des bourses consacrées à cette mobilité.

Un comité de préfiguration, expressément prévu par l'article 20 de la nouvelle convention constitutive, doit préparer dans les dix-huit mois un plan de fusion, lui-même réalisable dans les dix-huit mois suivants. Néanmoins, sans attendre la remise de ce rapport, ce comité de préfiguration est d'ores et déjà chargé de mettre en œuvre trois chantiers prioritaires :

- la création d'un portail internet unique mondial, CampusFrance.org, rassemblant sur un même site l'ensemble des données disponibles permettant d'orienter et d'informer les étudiants et chercheurs étrangers sur les possibilités de formations et de séjours en France ;

- la contribution à la mise en œuvre d'une charte de qualité pour l'accueil des étudiants étrangers, dans un premier temps boursiers du gouvernement français ;

- la création d'espaces CampusFrance dans les régions, avec la participation des CROUS concernés et en étroite concertation avec les sites universitaires et la CPU.

Votre Rapporteur est favorable à une évolution du statut juridique de CampusFrance qui pourrait prendre la forme d'un établissement public. Il est en effet indispensable de doter l'agence de règles de gouvernance adaptées. CampusFrance a besoin d'une direction forte qui soit en mesure d'arbitrer d'éventuelles divergences de vues entre ses membres, afin d'éviter tout risque de paralysie.

Enfin, comme il l'avait déjà mentionné l'an passé, votre Rapporteur estime 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 mis 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.

C – Tenir notre engagement sur la Maison de la Francophonie

Au Sommet de Beyrouth, en octobre 2002, le Président de la République a proposé de regrouper sur un site unique l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et ses opérateurs ayant actuellement leur siège à Paris, dans sept implantations différentes.

L'intérêt de ce projet vise à offrir à l'OIF et à ses opérateurs un lieu qui manifeste l'engagement de notre pays en faveur de la francophonie. Il s'agit également de permettre à ces institutions de mieux travailler ensemble et de réaliser des économies de fonctionnement grâce à la mutualisation de certains coûts que rendrait possible une localisation unique.

C'est ainsi qu'en marge du Sommet de la francophonie de Bucarest, le 28 septembre 2006, une convention a été signée entre l'OIF et le Gouvernement français. Cette convention prévoit la mise à disposition par les autorités françaises, à titre gratuit et pour une durée de 30 ans renouvelable, de 11 000 m² dans l'immeuble du 20 avenue de Ségur (Paris 7^e), un bâtiment actuellement occupé partiellement par des services du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.

La convention prévoit que l'OIF participe au financement des travaux nécessaires à son installation et à celle de ses opérateurs à hauteur du produit de la vente des biens immobiliers qu'elle occupe actuellement.

Alors que le projet de loi autorisant l'approbation de cette convention figurait à l'ordre du jour parlementaire de la session extraordinaire de juillet 2007, un rapport de la commission des Finances du Sénat a dénoncé la dérive des coûts de ce projet. Le sénateur Adrien Gouteyron, auteur du rapport, a regretté l'absence d'étude d'impact budgétaire de la Maison de la Francophonie, évoquant un coût total de 557 millions d'euros sur une durée de trente ans – en tenant compte du manque à gagner lié à l'absence de perception de loyers – et la nécessité d'effectuer d'importants travaux de désamiantage du site ⁽¹⁾.

La polémique suscitée par la publication de ce rapport a conduit le Président de la République à retirer l'examen de ladite convention de l'ordre du jour parlementaire. Le 20 septembre dernier, une réunion interministérielle s'est finalement tenue au terme de laquelle l'Inspection générale des Finances et l'Inspection des Affaires étrangères ont été chargées de trouver une issue à ce dossier en proposant, le cas échéant, un nouveau lieu d'implantation moins onéreux.

(1) Le coût de rénovation de l'ensemble du bâtiment d'abord évalué à 35 millions d'euros, a du être porté, en juillet 2006, à 60 millions d'euros, en raison de la découverte d'amiante dans les sols. En avril 2007, il est apparu que le respect des nouvelles normes thermiques entrées en vigueur imposait le changement de toutes les huisseries extérieures, écarté jusqu'alors en raison de son coût (25 millions d'euros).

Quelle que soit la solution qui sera finalement retenue, la France doit respecter sa parole. Dans son discours prononcé à Caen le 9 mars 2007, M. Nicolas Sarkozy, alors candidat à l'élection présidentielle déclarait : « *Si je suis élu, je mettrai la francophonie au rang des priorités diplomatiques de la France* ». La francophonie est justement un outil diplomatique de premier plan pour notre pays qui, grâce au soutien décisif de ses partenaires francophones, a notamment remporté la bataille de la diversité culturelle et linguistique avec l'adoption d'une convention internationale de l'Unesco sur ce sujet.

Il est urgent de rassurer une communauté francophone aujourd'hui préoccupée par certains projets du Gouvernement, s'agissant notamment de l'avenir de l'audiovisuel extérieur, et en particulier de la chaîne de télévision francophone TV5.

La francophonie n'est pas une idée ringarde et le volontarisme politique du Président Sarkozy doit servir une vision moderne de la francophonie, moins institutionnelle, plus vivante et plus populaire. Telle est la mission confiée à M. Christian Philip, représentant personnel du Président de la République pour la Francophonie, qui est notamment chargé de constituer, au niveau régional, un réseau de maisons locales de la francophonie. La première d'entre elles devrait voir le jour à Lyon, dès le début de l'année 2008. Votre rapporteur soutient pleinement cette démarche et souhaite que les pouvoirs publics encouragent, par des contributions financières appropriées, le développement de ces nouveaux espaces francophones.

**La Francophonie multilatérale,
instrument du rayonnement de la langue française dans le monde**

L'Organisation internationale de la Francophonie regroupe aujourd'hui plus d'un quart des pays du monde, répartis sur les cinq continents, et associe les activités politiques, culturelles et de coopération. Son action est prolongée par celle des opérateurs : Agence universitaire de la Francophonie, Association internationale des maires francophones, TV5 Monde, Université Senghor d'Alexandrie ainsi que celle de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. La contribution française représente les deux tiers des moyens d'action de la Francophonie. A travers la Francophonie, la France participe activement à la coopération multilatérale francophone et confie à l'OIF des actions en faveur de la promotion du français dans la vie internationale. L'usage et la promotion de la langue française sont l'un des objectifs stratégiques de l'OIF qui lui consacre en 2007 environ 6 millions d'euros, soit environ 13% de sa programmation. L'action est regroupée autour de quatre projets :

Accroître l'usage de la langue française dans les organisations multilatérales

L'OIF a conçu un nouveau programme qui forme au français les acteurs déjà présents dans les organisations internationales. Doté de 3,7 millions d'euros, il se concentre sur la formation linguistique spécifique des fonctionnaires des organisations régionales africaines ainsi que des diplomates et des hauts fonctionnaires des pays membres de l'Union européenne. La coopération linguistique a été complétée par un engagement politique sur des règles de comportement des membres de l'OIF dans les organisations internationales, concrétisé par l'adoption d'un *vade-mecum* en marge du Sommet de Bucarest.

La promotion du français lors des grands événements internationaux est désormais limitée aux Jeux olympiques. Depuis les Jeux d'Athènes en 2004, l'OIF désigne un Grand Témoin de la Francophonie, chargé d'évaluer la présence du français aux JO et de formuler des recommandations pour son amélioration, complémentaire à l'action bilatérale française. Pour les JO de Pékin en 2008, le Secrétaire général de la Francophonie a choisi comme grand témoin M. Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier Ministre.

Favoriser le dialogue de la langue française avec les autres espaces linguistiques

Ce projet, doté de 500 000 euros en 2007, regroupe les actions de :

– soutien institutionnel, organisationnel et pédagogique à l'enseignement du français dans les pays où sont pratiquées les langues partenaires africaines et créoles ;

– coopération avec les autres aires linguistiques, dont la mobilisation politique en faveur du multilinguisme est indispensable à l'amélioration de la situation du français ;

– participation à la traduction et l'interprétation de certaines manifestations internationales spécialisées.

Développer la diffusion des auteurs et des littératures francophones

Avec un budget de 500 000 euros, l'OIF finance le « Prix des cinq continents » qui récompense une œuvre francophone, assure la promotion des auteurs francophones en soutenant leur participation aux salons et foires du livre, ainsi qu'en participant à la traduction de leurs œuvres.

Développer la lecture publique et les Centres de lecture et d'animation culturelle

L'OIF apporte son savoir faire à l'élaboration des politiques nationales de la promotion de la lecture publique dans un certain nombre de pays et met en place, dans plusieurs pays, des réseaux de bibliothèques rurales dénommées les Centres de lecture et d'animation culturelle. Ce projet dispose d'un budget de 1,76 millions d'euros en 2007.

CONCLUSION

Votre Rapporteur recommande d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » - programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».

Le rayonnement culturel et scientifique de la France ne saurait reposer sur les seuls crédits du programme budgétaire qui lui est consacré. Car dans un contexte de limitation de la dépense publique, l'Etat devra de plus en plus s'appuyer sur des partenaires privés pour œuvrer à l'attractivité de la France dans le monde. C'est pourquoi il faut encourager le mécénat, développer les partenariats public / privé et ouvrir de nouveaux horizons à la coopération culturelle et scientifique à l'instar, par exemple, du projet du Louvre d'Abou Dabi.

Comme il l'avait déjà souligné dans son précédent avis pour 2007, votre Rapporteur regrette le caractère artificiel de la nomenclature budgétaire qui, pour ce qui est de la coopération culturelle et scientifique, isole les pays dits développés de ceux éligibles à l'aide publique au développement. Or on ne saurait mettre sur le même plan les pays émergents que sont la Chine, l'Inde et le Brésil avec les Etats les moins avancés d'Afrique sub-saharienne. Votre Rapporteur émet ainsi le vœu que le périmètre géographique du programme 185 soit élargi aux pays émergents et que, dans l'esprit de la LOLF, cette évolution permette de mieux définir notre stratégie en direction de ces pays dans lesquels se joue finalement l'avenir de notre rayonnement culturel et scientifique.

EXAMEN EN COMMISSION

I – Audition du Ministre

Au cours de sa réunion du 16 octobre 2007, la Commission a entendu M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2008.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a remercié la commission d'avoir bien voulu tenir compte de ses contraintes d'emploi du temps pour organiser cette audition sur le projet de budget pour 2008 du Quai d'Orsay.

Avant de répondre aux questions des membres de la commission, il a souhaité donner des indications générales sur les principaux éléments du budget et aussi faire part de quelques réflexions plus personnelles sur l'outil diplomatique de la France et sur ses évolutions souhaitables.

Sans vouloir accabler la commission de chiffres – qui ont cependant leur importance –, il a évoqué la modestie de la part du budget consacré aux affaires étrangères dans le budget de l'État : 4,5 milliards d'euros en 2008, soit environ 1,5 % du budget de l'État, et 16 000 « équivalents temps plein ». Le Quai d'Orsay n'est donc pas un gros enjeu en masses budgétaires, même si on attend beaucoup – et même de plus en plus – de lui.

Les objectifs de M. Kouchner en préparant le présent budget ont été de trois ordres.

La première priorité est de remettre à niveau les contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix.

La France est membre de plus de 150 organisations internationales. Elle prend en charge de l'ordre de 6 % du coût des opérations de maintien de la paix décidées par le Conseil de sécurité des Nations unies. Son devoir est, bien évidemment, de vérifier qu'elle est en mesure de tenir son rang sur le plan international et d'acquitter les sommes qu'elle doit à l'ensemble de ces organisations. Comme la commission l'a très justement mis en avant, il y a un décalage, qui s'est accru ces dernières années, entre ce que coûte à la France sa participation à l'ensemble de ces institutions internationales et les crédits qui sont ouverts en loi de finances initiale. M. Kouchner a fait part de sa détermination et de celle du ministre du budget avec lequel cette question a été longuement débattue, de mettre strictement en concordance les crédits du ministère et ses besoins.

En 2008, il agira en ce sens : une mesure nouvelle de 40 millions d'euros est proposée à ce titre. C'est une étape importante dans ce mouvement de rattrapage. M. Kouchner souhaite, bien entendu, être en mesure, si possible dès le budget 2009, d'achever ce processus de remise à niveau. Il a précisé, à cet égard, que la question du financement par la France de l'opération de maintien de la paix au Darfour devra faire l'objet de décisions budgétaires en 2008 car personne ne sait à l'heure actuelle quel va être son coût, mais ce sera sans doute beaucoup plus que ce qui est évoqué.

La deuxième priorité est l'aide publique au développement puisqu'une partie importante du budget que la France lui consacre fait partie des crédits du ministère des affaires étrangères et européennes.

La commission entendra, le 17 octobre, M. Jean-Marie Bockel sur l'ensemble de la mission interministérielle « Aide publique au développement ». L'équation est connue : il faut à la fois viser l'objectif d'une aide publique représentant 0,7 % du revenu national tout en tenant compte des contraintes budgétaires. Le Président de la République et le Premier ministre ont décidé qu'en 2008, les crédits budgétaires en faveur de l'aide publique au développement seraient intégralement stabilisés. M. Kouchner considère, pour sa part, que les priorités de la France doivent aller clairement vers davantage d'aide bilatérale, plus visible sur le terrain et de nature à mieux accompagner sa relation politique avec les pays en développement.

M. Bernard Kouchner a précisé que cela n'était pas simple car, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, un ambassadeur qui déciderait de consacrer plus de crédits à une opération qui fonctionnerait bien aurait beaucoup de difficultés à le faire compte tenu de la verticalité des budgets. C'est un problème qu'il faudra aussi aborder.

Une autre priorité qui lui est chère est la santé, notamment et surtout en Afrique.

Il faut en particulier penser à l'effort que la France doit continuer à maintenir dans la lutte contre le sida. Elle a annoncé, lors de la Conférence de Berlin fin septembre, qu'elle contribuerait à hauteur de 900 millions d'euros sur les trois prochaines années en faveur du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Il paraît essentiel que la France puisse aussi engager dès 2008 une initiative en faveur de l'assurance-maladie dans les pays d'Afrique car ils ne pourront pas vivre éternellement de charité.

La troisième grande priorité du budget concerne les lycées français à l'étranger.

C'est un réseau incomparable, non seulement pour les Français qui vivent à l'étranger mais aussi pour les partenaires de la France puisque les lycées accueillent près de 55 % d'élèves étrangers, lesquels constitueront les élites francophones de demain. Durant la campagne présidentielle, le Président de la

République avait pris à l'égard des Français de l'étranger un engagement sur la prise en charge des frais de scolarité pour les lycées français. Cette promesse sera mise en œuvre avec une première étape en 2008. Par ailleurs, M. Kouchner a été très sensibilisé à la nécessité d'une remise à niveau du parc immobilier des lycées français à l'étranger qui se dégrade. Cette action constituera une forte priorité en 2008 puisque le ministère y consacrera près de 30 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2007.

M. Bernard Kouchner a signalé à l'attention de la commission deux éléments du budget.

Premièrement, 2008 sera la dernière année d'exécution du contrat de modernisation qui a été passé par ses prédécesseurs avec le ministère des finances. Ce contrat porte surtout sur les moyens de fonctionnement du ministère et sur la programmation des réductions d'effectifs avec un retour des gains de productivité ainsi dégagés. C'est une bonne démarche et M. Kouchner compte, en accord avec M. Eric Woerth, proposer un nouveau contrat à l'échéance de celui-ci, qui donnera ainsi une plus grande prévisibilité aux moyens du ministère.

Deuxièmement, le ministre a évoqué les conséquences en 2008 de la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Le ministère des affaires étrangères et européennes lui a transféré les crédits de codéveloppement, pour un montant de l'ordre de 25 millions d'euros —étant entendu que la politique d'aide au développement continue de relever intégralement de la responsabilité de M. Kouchner—, la subvention à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), compte tenu du changement de tutelle sur cet établissement public, et les personnels en charge, à Paris et à Nantes, des visas, même si le ministère des affaires étrangères et européennes continue à gérer ces agents pour le compte du nouveau ministère.

M. Bernard Kouchner a ensuite fait part de quelques réflexions personnelles sur les perspectives d'évolution de l'outil diplomatique français.

Il a reçu du Président de la République et du Premier ministre une lettre de mission qui lui fixe un certain nombre d'objectifs précis. Dans quelques jours, il réunira la commission du Livre blanc qui permettra d'éclairer, sous la présidence de MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer, les priorités de l'action française et les missions de son appareil diplomatique, qui doivent être à l'évidence reformulées. Il a d'ailleurs souhaité que l'Assemblée puisse être représentée au sein de cette commission du Livre blanc.

Les deux chantiers de la « revue générale des politiques publiques » qui concernent la politique étrangère – celui sur l'action extérieure de l'État et celui sur l'aide publique au développement – permettront de mettre en œuvre les réorganisations qui semblent indispensables au moins dans quatre secteurs.

Le premier est le réseau français à l'étranger.

Il doit être beaucoup plus flexible et beaucoup plus interministériel. Il devra probablement être allégé dans certains pays, notamment en Europe, pour que la France tire enfin les conséquences de la construction européenne. Les chiffres sont en effet très parlants : chacun des quatre plus grands pays qui entourent la France accueille plus de 250 agents français expatriés, tous services de l'Etat confondus. Dans le même temps, au Soudan, où se développe, comme il est à espérer, malgré les assassinats qui ont eu lieu, l'opération hybride, il y a seulement trois agents diplomatiques. Il peut sembler facile de déplacer un des 250 agents de l'un des pays limitrophes de la France au Soudan. Or c'est impossible : d'abord, cela pose des problèmes familiaux, notamment pour la scolarité des enfants ; ensuite, les agents ne le souhaitent pas parce qu'ils ont l'impression d'y perdre en termes de carrière. Lorsqu'en Angleterre, le Foreign Office a besoin d'un technicien pour trois semaines, qu'il soit dans le public ou dans le privé, il peut faire appel à lui puis le rendre à son corps d'origine. Il faut parvenir à cela en France.

Bien entendu, ces agents ne dépendent pas tous du ministère des affaires étrangères. Parmi les 250, il y a des agents du ministère de la défense, du ministère des finances. Il faut considérer non seulement leur nombre, mais également l'harmonisation entre les différents secteurs.

Le deuxième secteur où une réorganisation semble nécessaire est celui des services consulaires.

A l'évidence, il faut aussi redéfinir les missions prioritaires de la France ainsi que le niveau de protection et de service qu'elle doit assurer pour les Français qui résident à l'étranger ou qui s'y rendent en déplacement. Il faut aussi, dans ce domaine, mettre les moyens à l'échelle européenne.

Le troisième secteur à réorganiser est l'action culturelle de la France à l'étranger.

Tout comme le rapporteur de la commission, M. François Rochebloine, M. Bernard Kouchner considère que c'est une composante essentielle de la diplomatie française et de son action politique. Là aussi, les réorganisations sont indispensables dans le sens de la souplesse, du redéploiement, de la modernisation de la diplomatie d'influence et de la capacité des institutions culturelles de la France à ne pas dépendre exclusivement du budget de l'État. Une réforme profonde de l'audiovisuel extérieur, à laquelle M. Kouchner travaille intensément, est en outre indispensable. Des décisions seront arrêtées d'ici à la fin de l'année.

Le quatrième secteur à réorganiser est l'immobilier à l'étranger.

M. Bernard Kouchner sait que c'est un dossier auquel s'intéressent la commission et son rapporteur pour avis, Mme Geneviève Colot. Des remises en ordre ont été engagées résolument ces derniers mois. Elles seront amplifiées. C'est un sujet sur lequel M. Kouchner compte s'investir personnellement. Il envisage en particulier de confier la gestion du patrimoine immobilier français à l'étranger à un opérateur extérieur, que le ministère contrôlera de très près. Les situations, les

pays et les opérations sont tellement différents qu'une vision extérieure s'impose en fonction du marché et des possibilités de regroupement. Les Anglais l'ont fait et ils y ont gagné non seulement de la souplesse, mais également des disponibilités financières. M. Kouchner a également signalé à la commission l'importance que revêt à ses yeux le projet de regroupement des services du ministère des affaires étrangères et européennes à Paris sur les deux sites du Quai d'Orsay et de la rue de la Convention, sans oublier la construction en partenariat public-privé de son nouveau centre des archives à La Courneuve.

M. Bernard Kouchner a, enfin, précisé, que le budget de la présidence française de l'Union européenne sera rattaché au Premier ministre, car le secrétariat général est interministériel ; il s'élève à 190 millions d'euros. Malgré ce rattachement, le ministère des affaires étrangères et européennes aura une responsabilité éminente.

Le président Axel Poniatowski a d'abord posé une question sur l'organisation de l'appareil diplomatique de la France.

Le Conseil des affaires étrangères créé par le prédécesseur de M. Kouchner avait proposé la mise en place d'un « réseau unique arborescent », organisé autour d'ambassades régionales, d'ambassades de plein exercice et d'ambassades à gestion simplifiée, un lien hiérarchique pouvant être établi entre elles. Cette proposition va-t-elle être suivie d'effet ?

La commission a récemment discuté du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre la France et l'Allemagne relatif aux implantations communes de missions diplomatiques et de postes consulaires. Des réticences ont été exprimées par la commission à ce sujet. Le président Axel Poniatowski, après avoir rappelé qu'il était personnellement très favorable à la généralisation des postes consulaires communs avec les partenaires européens, mais opposé à un rapprochement des postes diplomatiques comme des missions économiques, a demandé à M. Kouchner son sentiment à ce sujet.

Le ministre a répondu qu'il a évoqué, avec le Conseil des affaires étrangères, il y a deux ou trois mois, la création d'ambassades régionales. Il y travaille dans la perspective du Livre blanc. Il a précisé que tout dépendait des régions. Il y a eu des tentatives d'ambassades franco-allemandes, comme à Oulan-Bator, où les ambassadeurs se succédaient auparavant tous les six mois. Le regroupement d'un certain nombre de postes doit être exploré, expérimenté et rapidement mis en place. Des ambassades communes franco-allemandes, dans les mêmes locaux, verront le jour en 2008 à Maputo et à Dacca.

Le réseau diplomatique français est tel dans les pays limitrophes de la France que l'on peut s'interroger sur son volume. L'organisation d'un réseau arborescent ne doit pas être faite dans les pays où les postes sont peu nombreux car ils ne coûtent pas cher. La suppression des 40 plus petites ambassades ne dégagerait que 1 % d'économie sur le budget du Quai d'Orsay.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis, a demandé un bilan de l'accord de modernisation conclu au printemps 2006 par le ministère des affaires étrangères avec le ministère du budget pour la période 2006-2008. Quelles améliorations M. Bernard Kouchner pense-t-il proposer pour un futur accord après 2008 ?

Dans le respect de ce contrat de modernisation du ministère, les effectifs de celui-ci devraient encore se réduire de 234 équivalents temps plein en 2008. M. Kouchner pense-t-il que ce mouvement pourra se faire sans suppression de postes diplomatiques ?

M. Jacques Myard s'est déclaré scandalisé qu'il soit prévu de supprimer encore 234 postes après la diminution des effectifs du ministère des affaires étrangères de 11 % depuis une dizaine d'années. A un moment où notre position internationale se détériore, réduire cet outil paraît tout à fait suicidaire. Il a souhaité connaître la nomenclature des postes supprimés. Il espère qu'il n'est pas prévu de remplacer des nationaux par des recrutés locaux.

Il s'est enquis du ratio entre action multilatérale et bilatérale. Le multilatéral est politiquement sans influence, car anonyme. Le bilatéral, par contre, doit, comme M. Kouchner l'a indiqué, être favorisé.

M. Jacques Myard a indiqué qu'il était en désaccord total avec le président de la commission sur les consulats communs. Ces derniers ne s'occupent pas simplement de problèmes d'état civil ou de la délivrance de passeports et de visas. Ce sont des postes d'influence. Aux États-unis, par exemple, ils font de la prospection économique. Les Français n'ont donc pas intérêt à se rapprocher des Allemands, qui sont leurs concurrents. C'est de la politique de gribouille.

En ce qui concerne le coût du Quai d'Orsay dans l'appareil d'État, il faut savoir ce que l'on veut. Pour se donner les moyens d'une politique d'influence, il faut, vis-à-vis de Bercy, maintenir le pavillon un peu plus haut que ne le fait le ministre.

Mme Elisabeth Guigou a demandé ce que M. Kouchner comptait faire pour préserver le réseau culturel français à l'étranger qui coûte moins cher que le seul Opéra de Paris et qui constitue le vecteur de la francophonie et du rayonnement de la France à l'étranger. Elle a exprimé des doutes sur le fait que l'aide publique au développement puisse atteindre 0,7 % du PIB en 2012 compte tenu de son niveau actuel – 0,45 % – et de l'état des finances publiques.

M. Pierre Moscovici s'est déclaré très étonné par le budget alloué à la présidence française. Celui de la précédente présidence, en 2000, établi à un niveau sept fois inférieur, avait été dépassé, mais il s'était stabilisé, selon un rapport de la Cour des comptes, à 80 millions d'euros. A quoi seront consacrés les 190 millions d'euros ?

M. Hervé de Charrette a exprimé également son étonnement que, dans une période où la France consent des efforts de gestion et de rigueur, 190 millions d'euros soient consacrés pour un événement qui dure six mois et se trouve oublié le lendemain. La commission devrait, non seulement donner son avis sur le budget prévisionnel, mais aussi s'occuper de son exécution. Il est prévu d'organiser beaucoup d'événements sympathiques, mais pas vraiment nécessaires.

Il a considéré que le budget présenté par M. Kouchner était un bon budget. Après des périodes difficiles, les crédits du ministère sont, depuis quelques années, honorablement traités. Il a remarqué que si les affaires étrangères sont une des premières missions régaliennes de l'État, c'est l'une des plus petites de la nomenclature budgétaire. Il a néanmoins considéré que les moyens qui y étaient consacrés permettaient de mener à bien la politique étrangère française.

Il a abondé dans le sens de M. Kouchner au sujet du besoin de souplesse. Le premier problème de la diplomatie française est, en effet, sa rigidité.

Il a insisté sur l'importance des crédits culturels. Si le ministre des affaires étrangères et européennes ne les défend pas, personne ne le fera. L'administration du Quai d'Orsay préfère préserver les crédits de fonctionnement. Le Gouvernement généralement s'en désintéresse. Le ministre de la culture cherche à s'en débarrasser. Or, quand tout est passé, ce qui reste, c'est la culture. Quand l'influence économique a disparu, quand l'influence politique est faible, ce qui reste, c'est un centre culturel qui fonctionne bien. Il a, dès lors, regretté, pour prendre un exemple, que la bibliothèque de Sarajevo compte moins de livres que celle de son petit village de Saint-Florent-le-Vieil aujourd'hui. Quand on vide les centres culturels de leurs personnels et de leurs moyens, ceux-ci dépérissent et sont ensuite vite menacés de fermeture.

Les missions consulaires auront besoin de plus en plus de crédits compte tenu du poids de la politique de l'immigration et des moyens qu'elle exige sur le terrain. Force est de constater qu'elle ne fonctionne pas très bien : elle est longue, incertaine, ne suit pas une doctrine précise. On refuse d'admettre des personnes dont le dossier est irréprochable alors qu'on permet à d'autres de venir sans motif particulier. Une partie de la politique d'immigration est entre les mains du ministère des affaires étrangères et européennes.

Le réseau diplomatique français n'est pas adapté à la réalité. Il est présent où la France était forte au XVIII^e siècle et il est absent où elle devrait être forte au XXI^e siècle. La politique étrangère française devrait se concentrer sur l'Asie puisque c'est là que se trouve la moitié de l'humanité et de l'économie mondiale, au lieu d'être surreprésentée dans des petits pays charmants, que l'ancien président de la République adorait mais où les enjeux sont limités.

M. Paul Giacobbi a demandé des précisions sur les mises en commun envisagées des services consulaires à l'échelle européenne. Quels seront les délais et les économies escomptées ?

Concernant la francophonie, il existe des indicateurs de moyens. Serait-il possible de disposer également d'indicateurs de résultats ? Sur le papier, la francophonie semble progresser alors que ce n'est pas le sentiment que l'on a sur le terrain.

La mise en concordance des crédits et des besoins des organisations internationales paraît un excellent objectif. Il faudrait également mettre en place un contrôle de la gestion de ces organisations internationales car beaucoup d'entre elles ne sont pas des modèles de rigueur.

M. Giacobbi a douté que les partenaires européens de la France, qui sont très critiques sur ses déficits publics budgétaires, apprécient que soient engagés 190 millions d'euros pour la présidence française. Ce budget risque, au contraire, d'être contre-productif. Il faut en appeler à moins d'ostentation et à plus d'austérité.

Il a enfin rappelé que le plus vaste empire que le monde ait jamais connu était parti des environs d'Oulan-Bator et s'est étonné des sarcasmes de certains collègues sur le fait d'y avoir implanté une ambassade.

M. Jean-Marc Roubaud a demandé comment la France pouvait prétendre à l'efficacité en participant à 150 organisations internationales. Par ailleurs, le fait qu'il soit envisagé de reformuler les missions de l'appareil diplomatique français revient à faire le constat que son efficacité n'est pas optimale. M. Kouchner a cité en exemple les Britanniques qui ont réussi certaines mutations que la France n'avait pas encore réalisées. Comment faire ?

Le pouvoir politique semble cadencé par une technocratie qui reconduit d'année en année l'existant.

A une époque où l'accent est mis sur la croissance, le déficit du commerce extérieur est inquiétant. Il s'est posé la question, à cet égard, de l'efficacité des conseillers économiques des ambassades. Sont-ils des spécialistes des enjeux économiques et commerciaux ou seulement des cocktails mondains ?

Concernant l'action culturelle, il a suggéré d'augmenter les crédits de l'audiovisuel, compte tenu de l'importance que celui-ci ne cesse de prendre.

M. Jean-Pierre Dufau s'est inquiété de l'évolution des crédits à l'avenir et, notamment, du gel de ceux-ci en 2008, compte tenu du processus de réduction budgétaire qui conduit cette année à la suppression de 234 postes.

Il est indispensable d'adapter les moyens à la politique souhaitée, mais il faut également garder à l'esprit que les objectifs doivent constamment être redéfinis dans un monde qui bouge. Il n'est donc pas obligatoire de reconduire systématiquement ce qui était fait la décennie précédente. Où faut-il faire les coupes claires ? La France doit être présente en Europe, en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud. Si la France veut garder son rayonnement, elle doit, comme toutes les

grandes nations, être présente dans la quasi-totalité des États. La façon d'être présente peut être différente : présence européenne, actions bilatérales. Quels objectifs poursuit-on avec un déficit du commerce extérieur aussi important ?

Qu'entend-on par rayonnement culturel français ? Est-ce un rayonnement passé, un rayonnement dépassé, ou un rayonnement du présent et de l'avenir ? Y a-t-il incompatibilité à développer la culture, la francophonie et la présence économique ? Les Français ont souvent le cerveau partagé entre l'action politique et l'action culturelle. N'y a-t-il pas une synergie à mettre en œuvre comme certains autres pays savent le faire ?

Si les opinions peuvent être diverses sur la politique d'immigration de la France, il doit y avoir convergence en matière d'aide au développement et des actions doivent être menées dans un cadre bilatéral pour que la politique de la France reste conforme à ce qu'elle a toujours été.

M. Yves Nicolin a fait remarquer que la baisse des effectifs était nécessaire par solidarité vis-à-vis du reste de l'Etat. Il ne serait pas compris que le ministère des affaires étrangères et européennes ne fasse pas, comme les autres, des efforts. Cela étant, il est indispensable, comme l'a souligné M. Hervé de Charrette, d'adapter ceux-ci selon les pays et selon l'évolution de ces derniers. Les enjeux pour le rayonnement de la France se situent moins en Afrique et plus en Asie et en Amérique du Sud. Comment le ministre a-t-il affecté les crédits en fonction de cette nécessaire adaptation ?

Par ailleurs, la diplomatie française en Europe devrait être plus forte à Bruxelles que dans les capitales des vingt-sept pays européens.

En Russie et en Chine, les demandes de visas de la part des ressortissants de ces pays ont augmenté de manière exponentielle. Des ajustements d'effectifs ont-ils été prévus à cet effet dans le budget pour 2008 ?

Certains agents de l'État, tels ceux de la direction départementale de l'équipement, étant désormais en partie rémunérés en fonction des affaires qu'ils ramènent, il pourrait être proposé qu'il en soit de même pour les agents de l'État censés aider le commerce extérieur. La question méritera d'être posée aux ministres du budget et du commerce extérieur.

M. Jean-Pierre Kucheida a demandé à M. Kouchner de tenir compte également, en matière d'aide publique au développement, des aides apportées par les communes, les départements et les régions et a plaidé pour une coordination de l'ensemble de ces actions afin qu'elles soient plus efficaces sur le terrain.

Il s'est félicité du petit effort – 8 millions d'euros – pour rénover l'immobilier scolaire à l'étranger, mais a insisté sur les besoins en ce domaine, d'autant qu'il serait souhaitable, au-delà de la remise en état, de créer de nouveaux établissements pour essayer de rétablir l'influence française. Il ne faut pas seulement préserver et maintenir l'outil culturel, il faut aussi le développer.

Si la répartition des agents consulaires et des ambassades doit être adaptée aux changements et aux besoins nouveaux, leur qualité est également importante. Les mondanités l'emportent souvent sur l'efficacité. La condescendance qui avait cours au XIX^e n'est plus de mise au XXI^e siècle.

M. Jean-Pierre Kucheida a évoqué la façon dont un ressortissant français avait été effroyablement mal traité par le consulat de France à Tanger, alors que ce dernier éprouvait les plus grandes difficultés à faire rapatrier le corps de son épouse qui s'était noyée en sauvant des enfants.

M. Michel Vauzelle a déclaré ne pas comprendre comment on pouvait parler d'un bon budget alors que tout le monde souhaiterait plus d'argent pour la culture, pour créer des consulats, et être présent en Asie. Supprimer des diplomates ou fermer des consulats ou des ambassades n'est pas une perspective réjouissante. De quels charmants petits pays a-t-il été question ?

La politique est, certes, décidée à Bruxelles, mais il n'en est pas moins indispensable d'être à Lisbonne, à Madrid, à Rome, en Afrique et en Amérique latine.

Parler des petits fours des ambassades est complètement déplacé. M. Michel Vauzelle a dit avoir eu un sentiment d'humiliation pour la France lorsque, à l'ambassade d'Alger, il y a quelques années, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur qu'il préside a été priée de payer le cocktail organisé en son honneur, parce que l'ambassadeur n'avait pas les moyens de le faire. Il a assisté à d'autres cocktails dans d'autres ambassades qui étaient payés par des entreprises privées. Cela donnait l'impression que la France était sponsorisée, l'ambassadeur apparaissant en second plan derrière un chef d'entreprise qui recevait. Peut-être est-ce la nouvelle façon de concevoir les choses dans un monde ultra-libéral ? En tout cas, les petits fours servis dans les ambassades ne présentent plus la qualité d'antan ! On peut donc laisser de côté cette critique.

De même, demander que l'on réduise les 190 millions d'euros prévus pour la présidence française de l'Union européenne lui paraît indéfendable. Pour enlever quoi, au profit de quoi et pourquoi ? La France doit faire les choses correctement. Il ne faut pas faire des économies de bouts de chandelle sur des éléments essentiels pour l'image de la France.

On parle, depuis plusieurs années, de représentation commune à l'Allemagne et à la France. Il existe certes une amitié franco-allemande solide mais l'image des deux pays n'est pas la même de par le monde et ils ne transmettent pas le même message politique. Le rapprochement des deux peut être néfaste.

Le Président de la République a lancé un immense espoir dans un espace déchiré avec l'idée d'Union méditerranéenne mais il règne depuis un silence préoccupant sur ce thème, à moins qu'il ne soit le signe d'une grande activité secrète.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis, a posé deux autres questions.

Une augmentation des crédits du ministère de 40 millions est prévue pour la participation de la France aux organisations internationales. Cette hausse s'ajoute aux 60 millions d'euros de l'année dernière. Or l'opération Darfour n'est pas financée et l'enveloppe s'annonce importante. Comment M. Kouchner compte-t-il la financer ?

Elle s'est félicitée que 20 millions d'euros soient prévus pour la scolarité des enfants des Français de l'étranger. Cela fait suite à l'engagement du Président de la République sur la gratuité de l'enseignement pour les enfants scolarisés à l'étranger. Sera-t-elle donnée directement aux familles sous forme de bourses, ou délivrée aux lycées ? Selon quel calendrier ?

M. Bernard Kouchner a apporté les éléments de réponse suivants.

Concernant les suppressions de postes, il a fait remarquer que le contrat de modernisation passé avec le ministère du budget planifiait sur 3 ans les réductions d'effectifs. En dix ans, les effectifs ont été réduits de 11 %. C'est le seul ministère à s'être montré aussi vertueux et il est cité comme modèle par Bercy. L'accord a donné satisfaction, sur le plan du fonctionnement comme de l'immobilier, et sera reconduit au-delà de 2008.

Des discussions ont été menées avec M. Eric Woerth, qui ont abouti à une réduction cette année de 234 équivalents temps plein, sur un total de 16 000. Cela représente un nouvel effort du ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre du non-remplacement intégral des agents partant en retraite.

Le Livre blanc, qui doit être rédigé pour le milieu de l'année prochaine, donnera lieu à de nombreuses auditions et sera l'occasion de reconsidérer l'ensemble du dispositif diplomatique afin de voir ce qui peut être amélioré et ce qui peut gagner en efficacité pour que la présence française soit renforcée. Le nombre d'agents n'est pas tout. Les moyens de communication ont formidablement changé. Une conception moderne des choses s'impose, comme celle que les Britanniques sont en train de mettre en œuvre.

D'autres rapports doivent être institués avec les postes consulaires et les ambassadeurs et même à l'intérieur des ambassades où l'ambassadeur devrait pouvoir disposer de son budget de façon plus efficace et plus souple.

Le maître mot est la flexibilité. Il faudrait une sorte de poste de réserve où les gens qui se retrouveraient hors d'un poste permanent où ils auraient passé trois ou quatre ans pourraient être employés, avec leur accord, dans les pays où une présence française est nécessaire, afin d'introduire de la souplesse et de l'efficacité dans le dispositif.

Pour l'opération hybride au Darfour, la plus grande jamais organisée par les Nations unies et dans laquelle la France a joué un rôle non négligeable, opération qui mobilise 26 000 soldats sans compter le corps administratif, la moitié des ambassades européennes ont envoyé un agent à Al-Facher. La France est seulement en train de le faire. Il faudrait pouvoir, en accordant des primes et en assurant des points positifs pour leur carrière, détacher des agents pour les situations de ce type.

Les réductions de postes concerneront les contractuels et les recrutés locaux. Lorsqu'il faut réduire la voilure, c'est d'abord ces personnels qui sont touchés.

Il est à noter que, parallèlement, des consulats ont été ouverts ou réouverts à Ekaterinburg, Erbil, Oran et Chengdu, mobilisant des crédits et des agents. D'autres vont être ouverts en Inde, à Bangalore et à Calcutta, avec une répartition des missions avec le ministère des finances.

Le ministère cherche à diminuer le nombre des agents en Europe. Il faut, certes, augmenter leur nombre à Bruxelles. D'ailleurs il est envisagé d'y ouvrir une Maison de la France car les locaux dont notre pays dispose auprès des organisations bruxelloises ne sont pas suffisants. En revanche, dans les pays environnants, en particulier l'Italie, l'Espagne, l'Angleterre et l'Allemagne, il n'est pas nécessaire qu'il y ait mille agents. Cela étant, parmi ces mille personnes, toutes ne relèvent pas du ministère des affaires étrangères. Il y a également des conseillers, financiers, des agents du ministère de la défense...

En Russie, la France a eu recours à l'externalisation pour les visas et cela lui est reproché. Toutes les démarches réalisées avant de délivrer les visas peuvent être faites à l'extérieur. Les queues dès cinq heures du matin pour obtenir un visa pour la France sont une honte pour celle-ci. Elles doivent disparaître et elles ne le pourront que par l'externalisation du recueil des renseignements nécessaires, d'autant que la biométrie permettra de le faire.

A Moscou, alors qu'il fallait quinze jours aux hommes d'affaire pour obtenir un visa, ils ont maintenant un rendez-vous dès le lendemain et leur visa trois jours après. M. Kouchner a félicité le consulat pour cette performance. Ce n'est pas encore le cas à Saint-Petersbourg, mais cela ne saurait tarder. Sans augmenter trop les effectifs, il sera possible de raccourcir les délais.

Un gel des crédits est prévu en 2008 : 0,15 % sur les salaires et 6 % sur les autres crédits. C'est une règle générale qui touchera le ministère des affaires étrangères et européennes comme les autres. M. Kouchner demandera leur dégel en fonction des besoins.

Le réseau culturel français, qui coûte 120 millions d'euros, est essentiel. C'est une présence de la France, qui est souvent très sentimentale. Les personnes qui fréquentent ce réseau le font de manière habituelle et s'y attachent. Il n'est pas question de l'abandonner.

M. Kouchner s'engage à défendre personnellement les crédits culturels. Il les a maintenus intégralement pour 2008. Le réseau culturel de la France et les Alliances françaises parviennent heureusement à trouver, en dehors de l'argent public, près de la moitié de leur budget. Le ministère doit les aider en cela et diriger des mécènes vers eux.

Dix nouvelles Alliances françaises se sont ouvertes en Chine. Le fonctionnement des alliances françaises est plus souple et plus autonome. Elles sont un bon exemple.

L'aide publique au développement ne pourra sans doute atteindre 0,7 % du PIB avant 2015. M. Kouchner est le premier à le déplorer. Le ministre a salué l'efficacité de l'Agence française du développement.

L'aide au développement doit se concrétiser en des actions davantage bilatérales et sur des opérations très visibles, très contrôlées, impliquant non seulement les agents sur place, mais aussi les populations locales. Si, un jour, l'assurance maladie peut être proposée dans certains pays d'Afrique, ce sera à l'échelon communautaire, avec du micro-crédit et sous la responsabilité des gens du pays.

M. Kouchner a cité un autre exemple où la souplesse était requise.

Il y a quelques mois, le président du Bénin a décidé la gratuité de la scolarité. Tous les petits Béninois se sont précipités pour aller à l'école car, auparavant, leurs parents ne pouvaient pas payer les droits, mais il n'y avait pas assez de classes et d'instituteurs. La France a trouvé un peu d'argent pour les aider, bien qu'il soit très difficile, maintenant, de déplacer des crédits d'un secteur à l'autre, d'un budget à l'autre et même d'un pays à l'autre.

La France a souhaité que ce soit les villageois eux-mêmes qui s'impliquent dans la réalisation de ce projet, comme elle l'avait fait au Kosovo. Elle a donné l'argent en exerçant un contrôle rigoureux. Les ONG étaient à leurs côtés et conseillaient, mais ce sont non pas elles, mais les villageois, qui doivent construire les écoles. En même temps, il a fallu former les instituteurs. La réalisation est en cours, mais il faudrait construire mille écoles.

En impliquant des capitaux privés et les gens eux-mêmes, il est possible d'avoir un résultat plus performant tout en dépensant moins d'argent.

M. Kouchner se félicite de l'aide croissante des collectivités locales. La coopération décentralisée fonctionne. Les gens sont plus proches les uns des autres. Il existe une commission nationale de la coopération décentralisée qu'il faudra un peu améliorer et renforcer. L'éparpillement des aides nuit, en effet, à leur visibilité et à leur coordination.

Depuis des années, une coordination est souhaitée avec les ONG, mais les cas restent très exceptionnels. Lorsqu'il y a ONG, cela est difficile, que se soit en coopération décentralisée ou coopération centralisée. Tout dépend des agents.

S'ils se connaissent bien, cela fonctionne. S'ils ont uniquement des relations administratives, cela ne marche jamais.

La politique de l'immigration n'est pas de la responsabilité du ministère des affaires étrangères et européennes. Il faut toutefois que le ministère des affaires étrangères puisse montrer sa détermination politique à accueillir des étrangers en France en fonction des pays et des individus. La politique de l'immigration est du ressort du ministre Brice Hortefeux. Les deux ministères ont une responsabilité commune sur les visas et l'introduction de la biométrie demande d'importants moyens.

M. Kouchner a découvert lors de son voyage à Bagdad que 1,2 million de Chaldéens vivaient en Irak ; ils y sont présents depuis un siècle après Jésus-Christ et beaucoup parlent français. Ils ont été exterminés ou chassés. Aujourd'hui il n'en reste plus que 400 000 dont beaucoup se sont réfugiés dans la seule région relativement calme d'Irak, le Kurdistan. Certains d'entre eux demandent à venir en France. Une antenne diplomatique, destinée à devenir consulat, est ouverte à Erbil car un déplacement à Bagdad représente pour eux un péril de mort. C'est un exemple de ce que peut faire, en matière de politique de l'immigration, le ministère des affaires étrangères et européennes.

Nul n'ignore que M. Kouchner ne partage pas l'orientation de la politique d'immigration, mais il attend au moins qu'elle ait fait ses preuves avant d'en juger. Tous ceux qui connaissent le Tiers monde savent qu'on n'empêchera jamais les gens les plus pauvres de quitter leur famille dès lors qu'on leur fait miroiter le meilleur, ou que, très légitimement, ils pensent pouvoir trouver un travail ailleurs.

M. Kouchner n'est pas partisan des tests ADN. Il l'a dit sans faire d'esclandre parce qu'il sait que d'autres pays les emploient et que, dans certains cas limites, entre le crime et l'immigration, ils peuvent être utiles. Néanmoins ce sera au ministère des affaires étrangères et européennes qu'il reviendra de les mettre en œuvre. Cela nécessitera un budget particulier et M. Kouchner a attiré l'attention du Premier ministre à ce propos. Si cela se faisait à une grande échelle, alors que l'appareil diplomatique est en réduction et que la politique consulaire demande d'autres agents, ce serait très difficile. Le dispositif prévu par le parlement pour les tests ADN est pratiquement inapplicable par nos consulats.

M. Kouchner est partisan du codéveloppement et c'est ce qu'il a approuvé dans le projet de M. Brice Hortefeux. Le ministère des affaires étrangères et européennes a cédé à ce dernier les personnels en charge du codéveloppement avec les 25 millions d'euros qui lui sont affectés. M. Kouchner a assuré M. Hortefeux que, dans ce domaine, il l'aiderait. Il souhaite aider ceux qui, à partir de la France, cherchent à développer leur village d'origine. Cela donne parfois d'excellentes réussites.

En ce qui concerne le budget de la présidence française, M. Kouchner a fait remarquer que l'Europe comptait maintenant vingt-sept Etats membres et non plus quinze et qu'il y avait cinquante réunions obligatoires. C'est effectivement un événement qui est oublié très vite, mais on s'en souvient davantage quand il est réussi. La présidence allemande a marqué les esprits, non seulement à cause de l'accord sur le traité modificatif, mais surtout grâce aux possibilités de dialogue et de rencontre qu'elle a offertes.

Il a précisé que le budget de la présidence française de l'Union européenne relevait non pas du ministère des affaires étrangères et européennes, mais des services du Premier ministre et que toutes les réunions thématiques organisées dans ce cadre seront prises en charge sur ce budget.

La présence de la France en Asie est indispensable mais, en même temps, elle ne peut pas être absente d'Afrique en ce moment, et elle doit être également en Amérique latine. Il faut moduler le réseau diplomatique pour le rendre plus rationnel, plus efficace et plus adapté au monde moderne ; cela passe par la flexibilité.

Depuis 2005, la France a ouvert deux postes consulaires en Chine – à Chengdu et à Shenyang – ce qui a contribué à l'accroissement de 31 % des effectifs français dans ce pays. En Inde, l'ouverture de deux nouveaux consulats à Bangalore et à Calcutta est envisagée en 2008, en collaboration avec le ministère des finances. La France est proche de l'Inde en raison de son régime démocratique et de ses attitudes politiques depuis plusieurs années.

Dans le même temps, le réseau consulaire a été réorganisé dans les pays frontaliers : l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. La France envisage l'ouverture d'une colocalisation avec l'Allemagne pour la délivrance des visas à Yaoundé en 2008 et l'installation d'un guichet français au consulat allemand de Melbourne en 2009. Ce sont des exemples de l'effort de regroupement.

La France reçoit de la part de ses partenaires européens, en particulier des pays nouvellement adhérents, des demandes de participation dans l'autre sens. Il y a quelques jours, l'Estonie a demandé à la France de délivrer en Arménie des visas en son nom. Cela charge d'autant les services français. La Slovaquie, dont la présidence commencera le 1^{er} janvier prochain, a demandé à 110 ambassadeurs français d'être ses représentants à travers le monde. L'effort demandé à la diplomatie française est non seulement maintenu mais souvent amplifié.

Une réflexion commune se révèle nécessaire à ce sujet ; elle sera menée lors de la présidence française.

Il existe un contrôle très étroit de nos contributions aux organisations internationales, exercé par le ministère des affaires étrangères et européennes mais aussi pour d'autres ministères dont celui des finances. Dans le cadre de l'AMIS, la mission de l'Union africaine au Soudan, les salaires n'étaient pas versés aux soldats depuis janvier-février derniers. La France a protesté véhémentement et n'a

pas versé sa cotisation. Les choses sont rentrées dans l'ordre. M. Louis Michel, le commissaire européen au développement, a fait le nécessaire pour que des audits soient organisés. Ils sont plus nombreux que les organisations internationales elles-mêmes.

La participation de la France aux organisations internationales est modulée et suit un certain nombre de priorités. Elle ne peut pas sortir de certaines organisations parce que ce serait mal compris. La France se situe, en général, entre le dixième et le vingtième rang parmi les contributeurs. On attend plus d'elle. Par exemple elle ne figure pas parmi les premiers pays pour le soutien à l'Organisation mondiale de la santé ou au Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

Pour 2008, 40 millions d'euros supplémentaires sont destinés aux opérations de maintien de la paix et aux organisations internationales, pour lesquelles il manque cette année 100 millions au ministère. On est encore loin du compte. Les opérations au Darfour ne seront comptabilisées qu'à partir de 2008.

Une réflexion est en cours sur l'audiovisuel extérieur. L'objectif est d'avoir une organisation de notre audiovisuel extérieur qui combine information et en même temps culture, contrairement à CNN ou Al Jazira. C'est un projet ambitieux qui ne sera sans doute pas réalisé tout de suite, mais il ne coûtera pas très cher.

La diplomatie ne se cantonne pas dans les murs des consulats et des ambassades. Elle constitue un instrument d'influence important.

La rationalité britannique est surtout financière. Les murs des ambassades de Grande-Bretagne ne lui appartiennent pas tous. Les Britanniques vendent et louent. Les nominations de leurs ambassadeurs interviennent après un appel à candidatures qui ne concerne pas que les diplomates. Ce n'est pas exactement ce que la France fait. Pour autant cela ne signifie pas que la diplomatie anglaise soit plus efficace. Elle est seulement plus rationnelle financièrement.

Comme M. Kouchner l'a indiqué, la France va faire appel à des professionnels du privé pour la gestion des bâtiments qu'elle possède dans les 180 pays du monde où elle est représentée.

M. Kouchner a assuré M. Kucheida que le ministère s'occupait de l'affaire qu'il lui a soumise et a partagé son émotion à ce sujet. M. Kouchner a rappelé qu'il avait instauré les attachés humanitaires, chargés d'être auprès des populations avant même les catastrophes. Le métier d'ambassadeur a changé. De nouveaux rapports doivent s'installer. Il faut que les ambassadeurs soient beaucoup plus proches des associations locales et des ONG.

Il leur appartient de représenter à la fois les idées de la France, sa culture, et également l'entreprise française. L'ambassade doit être en même temps la maison des Droits de l'Homme et le bureau conseil de la France.

Pour ce qui est de la francophonie, M. Kouchner a indiqué que le nombre de locuteurs et de personnes qui veulent apprendre le français augmente dans le monde, et pas seulement en Afrique et au Maghreb. La demande de cours de français est forte. S'il n'y avait pas une certaine idée de la France ni une pertinence de la politique française, il n'y aurait pas de goût pour la francophonie. Ce sont aussi une atmosphère et une vision du monde différentes.

C'est la première fois que le ministère dispose de 8,5 millions d'euros supplémentaires pour l'immobilier scolaire à l'étranger. Beaucoup de bâtiments sont dégradés et il faudra un nouvel effort l'année prochaine. S'agissant de la scolarité des ressortissants français à l'étranger, 5 millions d'euros seront attribués dès cette année, puis 20 millions en 2008 pour la gratuité des frais d'inscription en classe de Terminale. La promesse du Président de la République est la gratuité à partir de la seconde, et commence donc à être appliquée dès cette rentrée. La gratuité s'appliquant ensuite en première puis en seconde. Il faut aussi encourager les élèves locaux à s'inscrire dans les établissements français. L'enseignement français doit se tourner vers l'extérieur et pas seulement vers les Français.

Il existe, c'est vrai, une différence culturelle entre la France et l'Allemagne qui peut rendre difficiles les missions diplomatiques communes. M. Kouchner est partisan de créer des ambassades européennes.

En ce qui concerne l'Union méditerranéenne, quelques progrès ont été enregistrés. Ainsi M. Kouchner a signalé que les membres de la commission devaient recevoir prochainement M. Alain Le Roy, l'ambassadeur chargé de ce projet. Il a constitué un groupe de travail et dispose désormais d'interlocuteurs en Italie et en Espagne.

Le président Axel Poniatowski a remercié le ministre.

II – Examen des crédits

Au cours de sa réunion du 6 novembre 2007, la commission a examiné pour avis les crédits de la mission «Action extérieure de l'Etat», programme « Rayonnement culturel et scientifique » du projet de loi de finances pour 2008.

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

Le président Axel Poniatowski a confirmé l'intérêt de partenariats public/privé pour développer les lycées français à l'étranger et a souligné l'importance d'un réseau dont l'influence est bien supérieure aux moyens qui y sont consacrés. Puis, soulignant qu'une majorité d'élèves de ces lycées se trouvait en Europe, il a souhaité avoir une idée plus précise de leur répartition géographique ainsi que de leur nationalité.

M. François Rochebloine a indiqué que le nombre d'élèves français au sein de ces lycées avait enregistré une progression, passant de 75.000 lors de la rentrée scolaire 2006 – 2007, soit 45,96 % du total des effectifs, à 78.622 au cours de la rentrée 2007 – 2008, soit près de 47 % des effectifs contre 53 % d'élèves étrangers (40,5 % de nationaux et 12,5 % d'étrangers tiers). Il a ajouté que la part des élèves nationaux s'élevait à environ 40 % et que celle des élèves étrangers représentait entre 13 et 14 %. Il a souligné que la progression la plus forte des effectifs (+ 3 %) avait été enregistrée en Asie avec un effectif total de 31 000 élèves lors de la rentrée 2007 – 2008, dont 18 400 élèves de nationalité française.

En réponse à M. Jacques Myard qui observait que les lycées français étaient fréquentés en majorité par des élèves nationaux et étrangers, **M. François Rochebloine** a précisé que la part des élèves français, qui représentait près de la moitié des effectifs totaux, était en progression.

M. Roland Blum s'est ensuite interrogé sur le nombre d'étudiants étrangers en France ainsi que sur les conditions de délivrance de visas à ces étudiants.

Rappelant que le nombre d'étudiants étrangers en France s'élevait à 263 126 en 2006-2007 – ce qui nous place au 4^e rang mondial, derrière les Etats-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni mais devant l'Allemagne – **M. François Rochebloine** a indiqué qu'aucune réforme des conditions de délivrance des visas n'avait été opérée.

Le Président Axel Poniatowski a précisé qu'une politique d'encouragement à la délivrance des visas avait été amorcée mais qu'il était encore trop tôt pour en apprécier les résultats.

Considérant que la présence de lycées français à l'étranger contribuait de façon décisive au rayonnement de notre pays dans le monde, **M. François Loncle** a néanmoins déploré la perte globale de l'influence de la langue et de la culture françaises au plan international. Un entretien récent avec l'Ambassadeur de France en Espagne a confirmé le quasi-effondrement de l'usage du français, constat largement partagé par de nombreux représentants de notre pays à l'étranger. Il a d'ailleurs rappelé que six ans auparavant, dans cette même salle de réunion de la commission, M. Yves Dauge, aujourd'hui sénateur, avait alerté ses collègues sur la détérioration de la situation des établissements culturels français à l'étranger, dont le redressement n'avait malheureusement pas eu lieu. La fermeture d'un tiers des établissements culturels sur le territoire entre 1999 et 2007 vient malheureusement confirmer ce triste constat. La baisse de l'influence culturelle française est une réalité que le développement de partenariats public / privé ne permettra pas de compenser. En l'absence d'effort budgétaire supplémentaire, cette situation invite au rejet des crédits examinés.

M. François Rochebloine a estimé que le déclin de l'usage de la langue française n'était pas aussi important qu'une première analyse pouvait le laisser penser. A cet égard, le travail réalisé l'année dernière dans le cadre de la Mission

d'information parlementaire sur la langue française conduit à nuancer cette appréciation : notre langue reste un vecteur culturel très important de notre présence dans le monde. Il a ajouté que la fermeture de centres culturels avait eu lieu sur le territoire de l'ex-Europe des 15. Par l'offre de cours de français qu'ils proposent, ces centres jouent un rôle essentiel pour le rayonnement culturel de notre pays.

Mme Henriette Martinez a fait part de son accord avec le rapporteur sur l'usage du français dans le monde, qui reste important. A cet égard, de nombreux acteurs contribuent à la diffusion du français comme l'atteste le rôle joué par l'Assemblée parlementaire de la francophonie qui contribue à l'usage de notre langue entre parlementaires mais également avec des fonctionnaires et d'autres acteurs. L'expérience de cette assemblée démontre qu'il existe une réelle aspiration à apprendre et à utiliser le français. Elle a ajouté qu'un déplacement récent en Macédoine avait illustré cette aspiration dans un pays où l'enseignement du français était même proposé dans des écoles maternelles, à des enfants âgés de 3 à 6 ans. Cet exemple souligne à quel point la volonté de rejoindre l'Union européenne peut entraîner un effet positif sur la langue française.

M. François Rochebloine a illustré le regain d'intérêt pour le français par le déroulement des championnats du monde d'athlétisme d'Osaka au cours desquels notre langue avait été largement utilisée, contrairement à ce qui avait pu se produire lors de la précédente édition d'Athènes.

M. Jacques Myard a dénoncé l'attitude des entreprises françaises à l'étranger, et en particulier celle du Medef, qui avaient tendance à privilégier de manière excessive l'usage de l'anglais au détriment du français. L'exemple récent d'une circulaire interne de l'entreprise France Telecom rédigée en anglais illustre cette tendance funeste. Il a par ailleurs déclaré ne pas partager l'optimisme de ses collègues sur l'intérêt manifesté pour notre langue, notamment au sein de l'Union européenne et les a mis en garde contre de possibles déconvenues. Evoquant enfin le possible désengagement des entreprises dans la prise en charge des frais de scolarité des enfants de leurs employés, il a suggéré qu'en contrepartie, les entreprises françaises à l'étranger soient appelées à contribuer à l'entretien des bâtiments scolaires ainsi qu'aux investissements nécessaires à leur rénovation.

En réponse à M. Jacques Myard qui était membre de la Mission d'information parlementaire sur la langue française, **M. François Rochebloine** a confirmé que l'attitude du Medef était regrettable sur ce sujet mais que la Mission avait formulé des recommandations qu'il serait utile de suivre pour assurer le rayonnement de la langue française dans le monde. En ce qui concerne les investissements en faveur des établissements scolaires français à l'étranger, il a fait part de son intérêt pour la piste, laquelle devrait être examinée par le ministère des Affaires étrangères et européennes et par l'Agence de l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) dont la Directrice, Mme Maryse Bossière, effectue un travail remarquable.

Le Président Axel Poniatowski a estimé que l'usage de la langue française relevait d'une responsabilité partagée, non seulement des entreprises mais également du Gouvernement et des parlementaires eux-mêmes qui devraient défendre des initiatives fortes dans ce domaine.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », programme « Rayonnement culturel et scientifique » du projet de loi de finances pour 2008.

ANNEXE

Liste des personnalités auditionnées

(par ordre chronologique)

- M. Jérôme Pasquier, directeur adjoint à la Direction Générale de la Coopération et du Développement (DGCID) du ministère des affaires étrangères et européennes
- Mme Marie-Christine Butel, sous-directrice de la programmation et des affaires financières au ministère des affaires étrangères et européennes
- M. le Professeur André Siganos, directeur général de CampusFrance
- M. Eric François, directeur général de CampusFrance
- Mme Séverine Golaz, directrice administrative et financière de CampusFrance
- Mme Maryse Bossière, directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)
- M. Philippe Autié, directeur des affaires financières du ministère des affaires étrangères et européennes
- M. Gaël de Maisonneuve, conseiller technique au cabinet du ministre des affaires étrangères et européennes
- Mme Victoire Bidegain di Rosa, conseillère technique au cabinet du ministre des affaires étrangères et européennes
- M. Christian Philip, représentant personnel du Président de la République pour la Francophonie
- M. Olivier Poivre d'Arvor, directeur de CulturesFrance
- M. Benoît Etienne, responsable adjoint du département de la coopération et de l'ingénierie culturelle de CulturesFrance
- M. Clément Duhaime, administrateur de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)
- M. Frédéric Bouilleux, directeur de la langue française et de la diversité culturelle à l'OIF
- M. Hugo Sada, délégué à la paix, démocratie et droits de l'Homme à l'OIF
- M. René Leduc, conseiller langue française et diversité culturelle auprès du secrétaire général de la Francophonie