



N° 1970

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME II

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE

PAR M. FRANÇOIS ROCHEBLOINE,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES CRÉDITS DE L’ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE EN 2010 : UN ABONDEMENT EXCEPTIONNEL BIENVENU POUR ÉVITER LA RUPTURE	7
A – DES CRÉDITS DONT LE SUIVI N’EST PAS FACILITÉ PAR LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES.....	7
1) Des comparaisons annuelles détaillées rendues inutilement difficiles	7
2) Une réflexion souhaitable sur la nomenclature des programmes qui suppose des choix dans l’application de la LOLF.....	8
B – POUR LE RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE, DES CRÉDITS EXCEPTIONNELS COMME SYMPTÔME D’UNE DOTATION INITIALE INSUFFISANTE	10
1) Un contexte budgétaire particulièrement contraint	10
2) Des moyens d’intervention supplémentaires en 2009 et 2010 à clarifier	13
C – POUR L’ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L’ÉTRANGER, DES CRÉDITS TROP ACCAPARÉS PAR LA MESURE DE GRATUITÉ EN FAVEUR DE NOS RESSORTISSANTS	15
1) L’AEFE peine à équilibrer son budget.....	15
2) Le plan de développement du réseau est obéré par la mesure de prise en charge de la scolarité des enfants français à l’étranger	19
II – LA RÉFORME DU RÉSEAU CULTUREL : RENDEZ-VOUS DANS TROIS ANS ...	29
A – LA FRANCE RAYONNE PAR SA CULTURE VIA DES MOYENS QUE LE MINISTÈRE S’EFFORCE DE MIEUX COORDONNER	29
1) Le point de départ : le réseau et ses trois types de structures	29
2) Les Alliances françaises, fer de lance de la promotion de notre langue .	31
3) CulturesFrance, emblématique metteur en scène des saisons culturelles.....	34
4) Le Louvre Abou Dabi, exemple des nouvelles expressions de notre diplomatie culturelle	40

B – L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DE NOTRE « DIPLOMATIE D'INFLUENCE » ATTENDRA.....	42
1) Un rapprochement déjà engagé sur le terrain entre les services de coopération et d'action culturelle et les établissements du réseau	42
2) Une administration centrale fraîchement réorganisée avec la création de la direction générale de la mondialisation.....	44
3) La transformation programmée de CulturesFrance et de CampusFrance	46
4) Quelle place dans la réforme pour les instituts français de recherche à l'étranger ?.....	48
5) Quel avenir pour le réseau culturel à l'horizon de trois ans ?	49
CONCLUSION	53
EXAMEN EN COMMISSION	55
I – AUDITION DU MINISTRE	55
II – EXAMEN DES CRÉDITS	67
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	75
ANNEXES	77
Annexe 1 : Auditions du Rapporteur	79
Annexe 2 : Lettre du ministre des Affaires étrangères et européennes aux agents du réseau culturel.....	81

Mesdames, Messieurs,

Un contexte budgétaire difficile n'est souvent pas le plus approprié pour mener une ambitieuse réforme de structure. La transformation de notre réseau culturel à l'étranger en outil de diplomatie d'influence, à la fois pour ne pas être marginalisé dans la mondialisation et pour en tirer parti, n'est pas chose aisée lorsque s'applique une trajectoire triennale de réduction des emplois et des moyens d'intervention.

C'est donc faire preuve de courage que de persévérer dans la voie de la réforme à l'heure où l'attentisme frileux serait plus facile. C'est aussi faire montre de sagesse que de savoir prendre le temps de la réflexion et de la concertation avant de lancer une réforme de notre réseau culturel qui devrait faire date.

Le présent projet de budget, dans le champ du programme *Rayonnement culturel et scientifique* de la mission *Action extérieure de l'État*, épouse les contours et l'esprit de cette réforme... qui laisse néanmoins un goût d'inachevé : la lettre du ministre aux agents du réseau culturel, annexée au présent rapport, renvoie à un horizon de trois ans le véritable – et désormais hypothétique – changement de portage de notre diplomatie d'influence.

Pour autant, la réorganisation de l'administration centrale et du réseau, qui constitue le « premier étage » de la réforme, se poursuit et bénéficiera, en 2009 et 2010, d'un abondement exceptionnel destiné à faciliter sa mise en œuvre. Il faut saluer cet effort au sein d'un budget qui demeure particulièrement sobre et soucieux d'optimiser l'effet de levier des fonds disponibles.

Un seul regret majeur, dès lors, pour votre Rapporteur, qui sera, il faut l'espérer, bientôt corrigé par voie d'amendement : que le moratoire décidé à propos de la prise en charge de la scolarité des élèves français dans le réseau des lycées français à l'étranger n'ait pas – ou pas encore – débouché sur un véritable encadrement de cette dépense devenue déjà trop lourde, sur le plan budgétaire comme sur le terrain des principes.

Heureux d'avoir pu échanger avec de nombreuses parties prenantes au rayonnement de la France, de son enseignement et de sa culture dans le monde ⁽¹⁾, et reconnaissant aux services du ministère d'avoir fait diligence dans les réponses à son questionnaire budgétaire, votre Rapporteur veut aussi rendre hommage aux personnels qui ont préparé et accompagné les déplacements que, dans le cadre de la mission d'information qu'il préside, il a effectués en Allemagne, au Chili et en Argentine.

Il regrette d'autant plus de n'avoir pu autant qu'il eût été souhaitable, faute de disponibilité suffisante de part et d'autre, s'entretenir avec le cabinet du ministre, notamment à propos des choix finaux de la réforme du réseau culturel ou de certaines orientations politiques du projet de budget.

(1) La liste des auditions de votre Rapporteur est annexée au présent rapport.

I – LES CRÉDITS DE L’ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE EN 2010 : UN ABONDEMENT EXCEPTIONNEL BIENVENU POUR ÉVITER LA RUPTURE

A – Des crédits dont le suivi n’est pas facilité par les documents budgétaires

1) Des comparaisons annuelles détaillées rendues inutilement difficiles

En préambule, votre Rapporteur souhaite faire part d’une forme de déception à la lecture des documents budgétaires qu’il utilise directement, en l’espèce le programme annuel de performances (PAP) du programme *Rayonnement culturel et scientifique* de la mission *Action extérieure de l’État*.

En effet, il constate que les comparaisons budgétaires sont rendues difficiles d’un exercice à l’autre par les nombreux changements de nomenclature opérées au niveau de prévision et d’exécution le plus fin, c’est-à-dire celui des sous-actions. Ainsi, les montants indiqués dans le PAP pour 2010 ne sont pas toujours comparables à ceux figurant dans le PAP pour 2009.

Certes, depuis la pleine entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la justification au premier euro des crédits demandés pour l’exercice à venir suppose l’absence de raisonnement selon le schéma « socle / mesures nouvelles » qui prévalait sous l’empire de l’ordonnance organique du 2 janvier 1959 : un budget ne se bâtit plus, en théorie, à partir d’une reconduction globale de l’existant puis d’une adaptation à la marge.

Dont acte. Mais au regard de ce principe théorique, votre Rapporteur voudrait soulever trois remarques pratiques :

– premièrement, selon les informations glanées auprès des gestionnaires au fil de ses auditions ou de ses déplacements, votre Rapporteur constate que le raisonnement en termes de socle et de mesures nouvelles peine à disparaître ;

– deuxièmement, l’explication possible de tels changements dans le détail de la nomenclature, à savoir la souplesse laissée aux gestionnaires dans l’exécution de leurs crédits au sein d’enveloppes fongibles, est tout simplement contredite par les faits (là encore d’après des témoignages de gestionnaires) ;

– troisièmement, et sans vouloir en aucune manière tenter un quelconque procès d’intentions, jamais la justification au premier euro au sens de la LOLF, dont on peut rappeler qu’il s’agit à l’origine d’une initiative parlementaire, n’a été conçue comme devant rendre impossible pour le Parlement la comparaison de deux exercices budgétaires entre eux. À tout le moins les changements de nomenclature dans les sous-actions devraient-ils être explicités dans le PAP.

Comme l'indiquait le Premier président de la Cour des comptes à l'occasion de la publication des rapports de la Cour sur la certification des comptes ainsi que sur les résultats et la gestion budgétaire de 2007 : « *La notion de budget nous paraît dangereusement s'effriter : la disparition des chapitres et articles et leur remplacement par les missions et programmes s'est accompagnée d'une moindre précision du suivi budgétaire [...]. On ne peut évidemment se satisfaire de cette dégradation de l'information budgétaire là où la LOLF souhaitait plus de transparence. Il est donc nécessaire de mettre rapidement à niveau les systèmes d'information pour bénéficier de tous les avantages de la nouvelle nomenclature sans perdre la précision et la fiabilité de l'information nécessaires au suivi de la loi de finances.* »

Votre Rapporteur ne peut que souscrire à cette affirmation et souhaiter, dans l'attente du complet déploiement des systèmes d'information *ad hoc*, une plus grande précision du volet « justification au premier euro » du projet annuel de performances.

D'ailleurs, la partie du PAP consacrée aux opérateurs comprend cette comparaison relativement fine d'un exercice à l'autre, ce qui prouve qu'elle a bien sa place dans les documents budgétaires et ce qui semble le degré minimum de l'information budgétaire nécessaire au Parlement.

2) Une réflexion souhaitable sur la nomenclature des programmes qui suppose des choix dans l'application de la LOLF

Le second souhait que votre Rapporteur tient à faire figurer en préambule de cet avis budgétaire a trait à la nomenclature des crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes.

En effet, et là encore depuis les débuts de la gestion « en mode LOLF » de ces crédits, les moyens de l'action culturelle extérieure sont éclatés entre le programme 185 *Rayonnement culturel et scientifique* de la mission *Action extérieure de l'État*, qui fait l'objet du présent avis, et ceux du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission interministérielle *Aide publique au développement*, qu'analyse notre collègue Henriette Martinez ⁽¹⁾.

Le critère de répartition des crédits de coopération et d'action culturelle extérieure entre ces deux programmes tient au classement des États du monde entre pays développés et pays en développement. D'ailleurs, le changement de catégorie de l'Arabie saoudite en 2010, désormais incluse parmi les pays développés, entraînera une légère modification de périmètre, évoquée dans le PAP.

(1) Doc. AN n° 1970, tome III.

Or la césure n'est pas telle entre ces deux catégories que les crédits d'action culturelle doivent être gérés de façon totalement différente. Une seule grande direction du Quai d'Orsay, la direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats, est responsable du pilotage de l'ensemble de ces crédits, et s'appuie sur un « tableau de bord » qui est construit à l'échelle de la direction tout entière (*cf. infra* page 44).

On se prive par ailleurs de comparaisons utiles en maintenant ces crédits ayant un objet similaire dans des missions différentes, et l'on prive également le gestionnaire qu'est le directeur général de la Mondialisation de la fongibilité de ses crédits entre diverses régions du monde, alors qu'il ne serait que davantage « responsabilisé » s'il pouvait effectuer de tels arbitrages entre zones du globe. Tel est bien l'esprit de la LOLF.

Votre Rapporteur est d'autant plus convaincu de ce raisonnement que le choix n'a pas été fait, lors de la mise en œuvre de la LOLF au Quai d'Orsay, d'une organisation par zones géographiques, qui eût abouti à des « budgets-pays ». Dès lors, le critère géographique de la répartition des crédits de l'action culturelle perd de sa pertinence.

C'est pourquoi votre Rapporteur estime souhaitable que, dans le cadre de la réflexion sur l'application de la LOLF au ministère des Affaires étrangères et européennes, soit étudiée la possibilité de donner une cohérence nouvelle à la diplomatie d'influence que matérialisent les crédits de la coopération et de l'action culturelle.

Une telle nomenclature permettrait, par exemple, un suivi exhaustif des 40 millions d'euros supplémentaires pour l'action culturelle obtenus, selon les propos tenus par le ministre des Affaires étrangères et européennes lors de son audition devant la commission des Affaires étrangères le 13 octobre dernier, à parité dans le cadre des exercices 2009 et 2010. Car en l'état, ces crédits sont éclatés non seulement entre deux programmes, mais surtout entre deux missions budgétaires.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, une telle réforme, qui avait été proposée par le ministère des Affaires étrangères et européennes pour une inscription dans le présent projet de loi de finances, pourrait être envisagée à l'issue de la période 2009-2011 couverte par le « budget triennal » définitivement voté en février dernier ⁽¹⁾. Votre Rapporteur précise toutefois dès à présent qu'il n'est pas favorable à une modification de la maquette de plus grande ampleur qui comporterait, par exemple, la création d'un vaste « programme support » pour l'ensemble du ministère ; ce serait contraire à l'esprit de la LOLF qui promeut la « budgétisation à coût complet », consistant à rendre visible la conduite d'une politique publique donnée, crédits de personnel et de fonctionnement inclus.

(1) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012.

B – Pour le Rayonnement culturel et scientifique, des crédits exceptionnels comme symptôme d’une dotation initiale insuffisante

1) Un contexte budgétaire particulièrement contraint

- Le programme *Rayonnement culturel et scientifique* recouvre deux grands domaines au sein de la mission *Action extérieure de l’État* :

– il met en œuvre la coopération avec les États membres de l’Union européenne et les grands pays industriels du monde développé, c’est-à-dire tous ceux qui ne sont pas éligibles à l’aide publique au développement telle que définie par le Comité d’aide au développement de l’OCDE ;

– il vise à assurer le service d’enseignement public à l’étranger dans l’ensemble du monde, conformément aux missions que le code de l’éducation a fixées à l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE).

Comme l’an dernier, le programme *Rayonnement culturel et scientifique* regroupe quatre actions. Leur montant total représente, dans le présent projet de loi de finances, en crédits de paiement, 22,7 % du total des crédits de la mission *Action extérieure de l’État*, tandis qu’ils en représentaient 23,6 % en loi de finances initiale pour 2009.

Le tableau suivant retrace, par action, l’évolution des crédits du programme d’une année sur l’autre :

COMPARAISON PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE ENTRE 2008 ET 2010

(en AE et CP, en milliers d’euros)

Actions	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010 / 2009
Animation du réseau	71 937	65 872	60 658	- 7,9 %
Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	70 707	61 203	61 674	0,8 %
Échanges scientifiques, techniques et universitaires	55 462	53 076	54 767	3,2 %
Service public d’enseignement à l’étranger	287 875	412 671 (*)	420 820	2 %
Total	485 981	592 822 (*)	597 919	0,9 %

() Le ressaut observé entre 2008 et 2009 est dû à l’obligation faite à l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger, en application du décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007, de financer sur son budget, à compter du 1^{er} janvier 2009, la part patronale des cotisations de pensions civiles des personnels qui lui sont détachés.*

Source : lois de finances votées et PAP 2010 du programme Rayonnement culturel et scientifique.

On peut noter que la subvention à l’AEFE, qui représentait 59,2 % des crédits du programme en loi de finances initiale pour 2008 et 69,6 % en loi de finances initiale pour 2009, en mobiliserait 70,4 % en 2010.

On remarque surtout la diminution des moyens consacrés au pilotage et à l'animation du réseau, à hauteur de 5 millions d'euros, essentiellement due à la baisse des crédits de personnel, comme le montrent les tableaux suivants qui font apparaître la répartition des crédits par nature de dépenses :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE*

(en AE et CP, en millions d'euros)

Actions	Titre 2 dépenses de personnel		Titre 3 dépenses de fonctionnement		Titre 6 dépenses d'intervention		Total		Prévisions FDC et ADP (*)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1 – Animation du réseau	36,34	28,07	29,53	32,59	ε	–	65,87	60,66	–	–
2 – Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	37,45	41,06	–	–	23,75	20,62	61,2	61,67	0,15	0,42
4 – Échanges scientifiques, techniques et universitaires	13,91	20,04	–	–	39,16	34,73	53,08	54,77	0,6	–
5 – Service public d'enseignement à l'étranger	–	–	412,52	420,82	0,15	–	412,67	420,82	–	–
Total	87,71	89,16	442,05	453,41	63,06	55,35	592,82	597,92	0,75	0,42

(*) Fonds de concours et attributions de produits.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les 8,3 millions d'euros de réduction des crédits de personnel sont partiellement compensés par une augmentation des moyens de fonctionnement de 3,06 millions d'euros. Cependant, la réserve de précaution ⁽¹⁾ étant beaucoup plus élevée sur le titre 3 (5 % des crédits votés) que sur le titre 2 (0,5 %), les crédits réellement disponibles pour l'animation du réseau seront vraisemblablement en diminution encore plus forte en 2010 par rapport à 2009.

- S'agissant des emplois affectés au programme, exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETPT), 2010 devrait marquer une stabilisation (+ 1 ETPT) après la baisse sensible enregistrée en 2009 (– 45 ETPT).

Le plafond d'emplois de l'ensemble du ministère s'établira à 15 564 en 2010, soit une baisse de 255 ETPT par rapport à 2009 (– 2 %). Le ministère respecte ainsi les engagements pris dans le cadre de la loi précitée de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012, d'une diminution de son plafond d'emplois de 700 ETPT (– 4,4 %) sur la période.

(1) L'application dispositif de réserve de précaution prévu au 4° bis de l'article 51 de la LOLF est détaillée pages 27 et 28 de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2010 (doc. AN n° 1946).

Quant au tableau des emplois pour le programme, il devrait évoluer comme suit :

ÉVOLUTION ENTRE 2009 ET 2010 DU PLAFOND DES EMPLOIS AUTORISÉS EN LOI DE FINANCES POUR LE PROGRAMME *RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE*

(en ETPT)

	Titulaires + CDI en administration centrale	Titulaires + CDI à l'étranger	CDD + volontaires internationaux	Recrutés locaux	Total
LFI 2009	132	92	774	237	1 235
PLF 2010	139	85	780	232	1 236
Variation	+ 7	- 7	+ 6	- 5	+ 1

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

La stagnation du nombre d'ETPT pour le programme s'explique par deux mouvements inverses : 30 transferts internes au ministère et 29 suppressions dans le cadre de la deuxième année de mise en œuvre de la RGPP.

Les transferts internes au bénéfice du programme *Rayonnement culturel et scientifique* se décomposent en 17 ETPT supplémentaires au titre de la création de la DGM et 13 ETPT provenant du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* au titre du changement de catégorie de l'Arabie Saoudite, qui quitte dans les documents budgétaires le groupe des pays en développement.

Compte tenu de ces évolutions, les dépenses de personnel pour le programme devraient passer de 87,7 millions d'euros en 2009 à 89,16 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 1,7 %.

En 2011, la réduction du plafond d'emplois du programme prévue dans le cadre de la RGPP concernera 24 ETPT ce qui portera l'effort sur trois ans à - 90 ETPT.

- De façon plus détaillée, en isolant les crédits de personnel et en faisant apparaître une nomenclature par sous-actions – ce qui, soit dit en passant, s'éloigne beaucoup de la budgétisation à coût complet prévue par la LOLF –, l'évolution est la suivante :

**COMPARAISON PAR SOUS-ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME
RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE ENTRE 2009 ET 2010**

(en AE et CP, en millions d'euros)

	LFI 2009	PLF 2010	Variation
Programme 185	592,82	597,92	0,9%
<i>Titre 2</i>	<i>87,7</i>	<i>89,16</i>	<i>1,7 %</i>
<i>Hors titre 2</i>	<i>505,12</i>	<i>508,76</i>	<i>0,7 %</i>
1 – Animation du réseau (*)	29,53	32,59	10,3 %
<i>Sous-action animation du réseau*</i>	<i>2,43</i>	<i>2,5</i>	<i>3,2 %</i>
<i>Sous-action fonctionnement des EAF/CEF*</i>	<i>18,47</i>	<i>16,6</i>	<i>- 10,1 %</i>
<i>Sous-action soutien aux actions de coopération*</i>	<i>8,64</i>	<i>13,49</i>	<i>56,1 %</i>
2 – Coopération culturelle, linguistique, scientifique, universitaire et technique (*)	62,91	55,35	- 12 %
<i>Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle (*)</i>	<i>23,75</i>	<i>20,62</i>	<i>- 13,2 %</i>
<i>Échanges scientifiques, techniques et universitaires (*)</i>	<i>39,16</i>	<i>34,73</i>	<i>- 11,3 %</i>
3 – AEFÉ (*)	412,67	420,82	2 %

() hors titre 2.*

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

La diminution des moyens d'intervention, déjà importante entre 2008 et 2009, se poursuit au sein de l'action 2 *Coopération culturelle, linguistique, scientifique, universitaire et technique*. Globalement, les crédits du programme consacrés, hors subvention à l'AEFE, à la diplomatie publique d'influence, s'établiront à 88 millions d'euros en 2010, en baisse de 4,9 % par rapport à 2009.

Or sans « rallonge » obtenue à titre exceptionnel et non reconductible, la situation eût été plus tendue encore.

2) Des moyens d'intervention supplémentaires en 2009 et 2010 à clarifier

Comme votre Rapporteur l'a indiqué plus haut, le ministre des Affaires étrangères et européennes a affirmé, au cours de son audition devant la commission des Affaires étrangères le 13 octobre dernier, avoir obtenu du Premier ministre, sur deux ans, 40 millions d'euros pour accompagner la réforme de l'action culturelle extérieure, à raison de 20 millions d'euros en 2009 puis de 20 millions d'euros en 2010.

Pour 2009, en réponse à votre Rapporteur, le ministre a précisé la répartition de ces moyens entre les programmes *Rayonnement culturel et scientifique* et *Solidarité à l'égard des pays en développement* : 6,5 millions d'euros pour le premier et 13,5 millions d'euros pour le second. Pour 2010, le PAP fait état de 8,26 millions d'euros sur le programme 185 et de 11,74 millions d'euros sur le programme 209.

Dans le cadre du programme *Rayonnement culturel et scientifique*, il est prévu que ces crédits supplémentaires bénéficient en priorité aux postes diplomatiques, le reste des crédits ayant vocation à accompagner la mise en place de la future agence culturelle ; en fonction du degré d'avancement de la création de la nouvelle agence, ces fonds pourront être alloués en tout ou partie à l'actuel opérateur CulturesFrance.

Dans les postes, ces crédits devraient principalement être utilisés pour engager la modernisation des outils de promotion culturelle et audiovisuelle, mais aussi pour restructurer le réseau d'établissements culturels – par exemple en Allemagne ou en Italie – ou pour soutenir des événements – telle l'année France-Russie. Parmi les exemples d'actions qui pourront être financées, citons l'installation de dispositifs de réception et de diffusion, dans les conditions du direct, de contenus numériques libres de droit, la mise à disposition d'un système de prêts de livres numériques, la création d'un portail Internet pour les années croisées France-Russie, ou encore l'équipement de salles de cours avec un « kit » d'enseignement numérique.

En administration centrale, l'accent sera mis sur le soutien à l'exportation des industries culturelles françaises (cinéma, musique, livre, télévision), la mise à disposition du réseau d'outils de promotion efficaces, et sur des événements de communication propres à assurer une plus grande visibilité internationale aux artistes et à notre savoir-faire technique. Par ailleurs, des formations dans les domaines du numérique, de l'industrie culturelle et artistique et de la gestion seront mises en place pour favoriser la restructuration et la modernisation de notre réseau à l'étranger.

Si la répartition entre les postes et l'administration centrale est prévue à l'euro près dans le PAP pour 2010 (6,4 millions d'euros et 1,86 million d'euros respectivement), pour 2009 les crédits ne sont pas encore venus abonder le programme 185. Ce sera chose faite une fois votée la loi de finances rectificative de fin d'année. Dans l'intervalle, afin de permettre la mise en place de crédits auprès des SCAC et des centres culturels, qui ne peuvent attendre la fin d'année, des redéploiements ont été effectués grâce au report, jusqu'au collectif budgétaire de fin d'année, de certains projets initialement prévus sur le programme 185.

Ainsi, en tenant compte des 6,5 millions d'euros supplémentaires encore attendus pour 2009, et hors application de la réserve de précaution, le montant des crédits inscrits sur le programme 185 s'élèverait à un total de 599,32 millions d'euros. Dès lors, l'évolution du montant global du programme entre 2009 et 2010 serait une baisse de 0,2 %.

Cela étant, votre Rapporteur veut saluer l'obtention de ces crédits supplémentaires, saluer également leur utilisation prévisionnelle et rappeler qu'en application de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012, le montant des crédits du programme eût dû ne s'établir qu'à 577,4 millions d'euros en 2010.

Ce motif de satisfaction est toutefois tempéré par le constat d'une situation budgétaire particulièrement tendue à l'AEFE et pour le réseau d'enseignement français à l'étranger en général.

C – Pour l'enseignement français à l'étranger, des crédits trop accaparés par la mesure de gratuité en faveur de nos ressortissants

1) L'AEFE peine à équilibrer son budget

Le budget de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger englobe les services centraux et 35 groupements d'établissements en gestion directe. Le budget ainsi agrégé dégage une capacité d'autofinancement de 17,2 millions d'euros, insuffisante pour couvrir les investissements. L'équilibre est obtenu par un prélèvement sur le fonds de roulement d'un montant de 9,64 millions d'euros.

- **La dotation de l'État** est inscrite depuis 2007 sur deux programmes de la mission *Action extérieure de l'État*. L'action *Enseignement français à l'étranger* du programme 185 est dotée en 2009 de 415 millions d'euros, ce qui représente plus des deux tiers du programme piloté par la direction générale de la Mondialisation.

Ce montant est en forte croissance par rapport à 2008 (+ 44 %), du fait de la mise en œuvre du décret du 19 décembre 2007 relatif aux pensions civiles. En effet, l'agence paie depuis le 1^{er} janvier 2009 la contribution pour pensions civiles pour l'ensemble de ses personnels titulaires à l'étranger. Cette mesure, qui met fin à l'exonération dont bénéficiait l'enseignement à l'étranger depuis 1984, s'inscrit dans une politique globale d'intégration des contributions pour pensions dans les budgets des acteurs publics. Ainsi, une enveloppe de 120 millions d'euros a été prévue pour financer, partiellement, une contribution égale à 60,72 % de la masse indiciaire brute. Le reste doit être couvert par l'Agence elle-même.

Quant à l'action *Accès des élèves français au réseau* du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, elle est dotée en 2009 d'un montant de 86,1 millions d'euros pour financer à la fois les bourses aux élèves français et la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français qui s'est étendue aux classes de seconde en janvier 2009 pour les élèves du rythme sud et en septembre 2009 pour ceux du rythme nord.

- **La participation des établissements**, d'un montant de 130,6 millions d'euros en 2009 contre 108 millions d'euros en 2008, intègre plusieurs éléments :

- la participation des établissements à la rémunération des personnels résidents. L'agence adresse chaque année aux établissements du réseau, établissements en gestion directe et établissements conventionnés, une facture de

remboursement d'une partie des salaires des personnels résidents mis à leur disposition. Le taux de participation, qui tient compte de la capacité contributive de chaque établissement, fait l'objet d'une négociation ;

– la contribution de 6 % des frais de scolarité à compter du 1^{er} septembre 2009. Cette contribution d'un montant attendu de 10 millions d'euros en 2009 est assise sur les frais de scolarité. Elle permettra à l'agence de couvrir son déficit de fonctionnement et de maintenir un investissement immobilier à la mesure des besoins des établissements.

• **Les emplois** rémunérés par l'agence se composent de deux contingents : les emplois sous plafond dont le nombre est inscrit dans le PAP pour 2009 à hauteur de 6 399 et les emplois hors plafond, entièrement financés sur ressources propres, au nombre de 335, soit un total de 6 734 emplois (1 254 expatriés, 5 348 résidents et 132 personnels du siège). À ce total s'ajoutent 3 850 emplois de recrutés locaux dans les établissements en gestion directe.

Le tableau suivant décrit, plus largement, l'évolution des personnels travaillant dans les établissements du réseau de l'Agence, qu'ils soient en gestion directe ou conventionnés :

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS
DANS LES ÉTABLISSEMENTS EN GESTION DIRECTE ET CONVENTIONNÉS**

		2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Expatriés		1 285	1 263	1 271	1 277
	<i>évolution annuelle</i>	- 0,1%	- 1,7%	0,6%	0,5 %
	Enseignants	997	963	960	972 (*)
	Non enseignants	288	300	311	305
Résidents		4 969	5 024	5 086	5 162
	<i>évolution annuelle</i>	1,5%	1,1%	1,2%	1,5 %
	Enseignants	4 876	4 940	5 006	5 084
	Non enseignants	93	84	80	78
Recrutés locaux		11 708	12 277	15 937	14 591
	<i>évolution annuelle</i>	- 13,6%	4,9%	29,8%	- 8,4 %
	Enseignants	5 324	5 814	6 963	9 013
	Non enseignants	6 384	6 463	8 974	5 578
TOTAUX		17 962	18 564	22 294	21 030
	<i>évolution annuelle</i>	- 9 %	3,4 %	20,1 %	- 5,7 %
	Enseignants	11 197	11 717	12 929	15 069
	Non enseignants	6 765	6 847	9 365	5 961

(*) Sur ce total, seuls 600 enseignants du second degré exercent réellement des fonctions devant élèves et 18 dans le premier degré. Les 354 autres personnels expatriés mentionnés dans cette catégorie sont issus du corps des professeurs des écoles ou des professeurs certifiés, mais occupent des fonctions d'encadrement, de coordination et de direction : directeurs d'école, conseillers pédagogiques, faisant fonction de chef d'établissement, CPE, inspecteur de l'éducation nationale en résidence, etc.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Apparaît ici notamment l'augmentation du nombre d'enseignants ayant le statut de recrutés locaux, et rémunérés par conséquent par les établissements eux-mêmes, ce qui pèse sur les écolages.

- **Les autres dépenses de fonctionnement** de l'AEFE sont les suivantes : dépenses de voyage et frais de réception pour 7,15 millions d'euros, aides aux établissements du réseau et autres subventions pour 14,6 millions d'euros, stables dans un contexte de forte croissance des effectifs, et dotations aux amortissements et aux provisions qui passent de 2,9 millions d'euros à 6,2 millions d'euros entre 2008 et 2009.

- **Les dépenses d'investissement** se répartissent entre les services centraux (1,2 million d'euros) et les établissements (19,1 millions d'euros). Le tableau de programmation immobilière fait apparaître :

- les opérations nouvelles pour 8,2 millions d'euros. Il s'agit, avec un financement par emprunt, de 3,5 millions d'euros pour l'établissement d'Ankara, et avec un financement sur les fonds de l'agence, de 4,7 millions d'euros au total pour les établissements de Barcelone, Munich et Sofia ;

- les opérations pluriannuelles déjà engagées avec financement par emprunt. Il s'agit de Dakar et d'Ho Chi Minh Ville pour un total de 10,9 millions d'euros.

En outre, est inscrit en programmation immobilière le projet immobilier d'Alger. La remise en dotation de cet établissement n'ayant pas encore été officialisée, le projet ne peut pas encore se concrétiser sur le terrain. L'opération sera en principe financée par un emprunt de 5,8 millions d'euros.

- L'équilibre du **budget des services centraux de l'AEFE** se réalise par un résultat prévisionnel déficitaire, en 2009, de 2,1 millions d'euros, et un prélèvement sur les fonds de roulement de l'agence qu'un très important effort de réduction du déficit de fonctionnement permet de ramener à 1,89 million d'euros (contre 12,52 millions d'euros en 2008). Le budget primitif 2009 des services centraux représente un total de 648,81 millions d'euros.

Quant au **budget agrégé des établissements en gestion directe**, il s'élève en 2009 à 282,18 millions d'euros, dont 84,74 millions d'euros de dépenses de personnel, 172,83 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 24,6 millions d'euros de dépenses d'investissement. Un effort important a été réalisé pour contenir les dépenses et aboutir à un compte de résultat excédentaire de 6,54 millions d'euros avec une capacité d'autofinancement de 13,08 millions d'euros.

Dès lors, le **budget global agrégé**, services centraux plus total des établissements en gestion directe, présente pour 2009 :

- un compte de résultat prévisionnel d'un montant de 885,84 millions d'euros avec un résultat d'exploitation positif de 4,44 millions d'euros ;

– une capacité d'autofinancement de 17,19 millions d'euros et des dépenses d'investissement inscrites au tableau de financement prévisionnel pour 45,14 millions d'euros.

Le montant total du budget agrégé de l'AEFE s'élève ainsi à 930,99 millions d'euros et l'équilibre global est assuré par un prélèvement cumulé sur les fonds de roulement de 9,64 millions d'euros.

• Les **perspectives budgétaires pour 2010**, alors que le budget primitif de l'agence est en cours d'élaboration, s'établissent sur le fondement d'une subvention de l'État de 536,2 millions d'euros. Cette somme est répartie entre le programme 185 pour 420 millions d'euros et le programme 151 pour 106,2 millions d'euros. L'Agence recevra également, comme en 2009, 4 millions d'euros pour financer le transfert de la gestion des bourses « majors ».

Les besoins de financement de l'agence en termes de masse salariale ou d'immobilier sont partiellement couverts du fait de l'augmentation de la subvention du programme 185 de 10,82 millions d'euros. Le ministère présente cet abondement comme suit :

– 10 millions d'euros afin de tenir compte de l'augmentation régulière et importante des charges de pensions civiles. Cette dépense est très dynamique puisque 120 millions d'euros avaient été prévus à cet effet en loi de finances initiale pour 2009 et que la prévision d'exécution pour cette année est en fait de 126,48 millions d'euros. Selon les informations contenues dans le PAP, le coût des pensions pourrait représenter 143 millions en 2010 ;

– 820 000 euros correspondant à la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires.

Le calendrier budgétaire de l'agence prévoit la présentation au Conseil d'administration du projet de budget pour l'exercice 2010 lors de sa séance du mois de novembre prochain au plus tard. Votre Rapporteur, membre du Conseil, sera particulièrement vigilant sur la soutenabilité de ce budget. Par l'amendement qu'il déposera au présent projet de loi de finances, il entend également soulager la tension sur les fonds de roulement de l'Agence, qui ne peut continuer à se réduire d'année en année.

• **L'historique du fonds de roulement de l'agence** est le suivant :

ÉVOLUTION DU FONDS DE ROULEMENT DE L'AEFE DEPUIS 2005

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009 (*)
Fonds de roulement (services centraux + établissements en gestion directe)	130,56	122,51	130,63	142,1	97,84

() Après décision modificative n°1.*

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

En distinguant, au sein de ce fonds de roulement global, entre les services centraux et les établissements en gestion directe, le tableau est le suivant, pour l'exercice 2009 et après une première décision modificative :

DÉCOMPOSITION DU FONDS DE ROULEMENT DE L'AEFE EN 2009

(en millions d'euros)

	Services centraux	Établissements en gestion directe	Total
Montant du fonds de roulement	18,99	78,85	97,84
soit, en nombre de jours :	11 jours	110 jours	40 jours

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le fonds de roulement des établissements permet de faire face aux échéances de fonctionnement courant (dépenses de personnel, achats, etc.), de même qu'il correspond à des provisions importantes, notamment au titre des travaux en lien avec la programmation immobilière de l'agence. La situation actuelle correspond pour les établissements à l'étiage absolument nécessaire en termes de liquidité et de bonne gestion.

L'agence maintient, à l'échelon des services centraux, un niveau de fonds de roulement qui, une fois ôtées les opérations immobilières, correspond à un seuil minimal de l'ordre de 20 millions d'euros lui permettant de faire face à ses échéances. Tout développement supplémentaire de la politique immobilière de l'agence devrait nécessiter des apports supplémentaires de l'État, sans lesquels il sera difficile de maintenir un niveau de fonds de roulement minimal.

2) Le plan de développement du réseau est obéré par la mesure de prise en charge de la scolarité des enfants français à l'étranger

a) Un réseau évolutif

Le réseau d'enseignement français à l'étranger compte 461 établissements scolaires répartis dans plus de 130 pays et appartenant à trois catégories distinctes (homologués, conventionnés et en gestion directe). L'an dernier, le réseau comptait 452 établissements.

Les **77 établissements en gestion directe** sont des services déconcentrés de l'AEFE. Les **166 établissements conventionnés** sont des établissements gérés par des associations de droit privé français ou étranger qui ont passé avec l'AEFE un accord portant notamment sur les conditions d'affectation et de rémunération des agents titulaires, sur l'attribution de subventions et sur les relations avec l'agence. Ces deux catégories d'établissements perçoivent des subventions versées par l'agence. Cette dernière assure également la rémunération des personnels titulaires grâce, d'une part, à la subvention qui lui est allouée par l'État, et d'autre part aux remontées que les établissements effectuent d'une partie des droits de scolarité acquittés par les familles.

Les **212 établissements simplement homologués** n'ayant pas passé de convention avec l'agence ne bénéficient pas d'aide directe. Ils sont néanmoins, lorsqu'ils le souhaitent, associés aux actions de formation continue organisées par l'agence et bénéficient du conseil pédagogique des inspecteurs de l'Éducation nationale détachés à l'étranger.

L'Agence accompagne également le développement du réseau en signant des **accords de partenariat** qui permettent un pilotage souple, diversifié et au plus proche de la situation particulière des établissements. Ce statut intermédiaire entre l'homologation et le conventionnement concerne **6 établissements** : le lycée franco-israélien de Tel-Aviv, le lycée Théodore Monod d'Abou Dabi, la section française de l'école européenne de Taipei, l'école internationale française de Bali, l'école française de Tachkent et l'Interkulturelle Schule de Brême.

La tutelle qu'exercent les ambassades est elle aussi fonction de la nature de l'établissement. Les postes sont étroitement associés par l'agence aux décisions concernant les établissements en gestion directe. S'agissant des établissements conventionnés, l'ambassadeur ou son conseiller de coopération et d'action culturelle sont souvent membres de droit des conseils de gestion.

Le nombre total d'enfants français dans le réseau des établissements en gestion directe ou conventionnés évolue comme suit : 78 640 élèves en 2007-2008 et 82 221 élèves en 2008-2009. Quant au nombre d'élèves étrangers, il était de 89 332 en 2007-2008 et de 91 371 en 2008-2009. Le réseau continue donc à s'étendre, en nombre d'établissement comme de par le nombre d'élèves accueillis.

Le réseau « respire » également, puisque chaque année interviennent des ouvertures, des fermetures et des changements de statut. Au titre des entrées récentes dans le réseau, citons notamment le Centre d'appui à la réouverture des établissements d'enseignement français en Côte d'Ivoire, mis en place le 1^{er} septembre 2008 afin de soutenir notamment la réouverture du lycée français Blaise Pascal d'Abidjan à la rentrée 2008, avec un statut d'établissement homologué. Ce dernier a accueilli 950 élèves à la rentrée 2008 et 1 200 élèves à la rentrée 2009.

Parmi les sorties du réseau :

– le Collège français de Palma de Majorque, l'école française de Thessalonique et l'école française de Manama ont été déconventionnés le 1^{er} septembre 2008 dans le cadre d'un passage de relais à la Mission laïque française. Ces établissements restent homologués par l'Éducation nationale ;

– l'école française de Taipei a été déconventionnée au 1^{er} septembre 2008. Un accord de partenariat avec l'AEFE a été conclu par cet établissement ;

– le Centre pour l'enseignement français en Afghanistan (CEFA) de Kaboul est géré par le ministère des Affaires étrangères et européennes à partir du 1^{er} septembre 2008. Il n'y a plus d'élèves de nationalité française dans cet établissement ;

– le lycée français de Djeddah a été déconventionné au 1^{er} septembre 2009 dans le cadre d'un passage de relais à la Mission laïque française. Il demeure homologué par le ministère de l'Éducation nationale ;

– l'école française de Tachkent a été déconventionnée au 1^{er} septembre 2009, un accord de partenariat avec l'AEFE prenant le relais.

S'agissant des changements de statut :

– le lycée français Charles de Gaulle d'Ankara est passé du conventionnement à la gestion directe au 1^{er} janvier 2008 ;

– le lycée français Alexandre Yersin de Hanoi a connu le même changement au 1^{er} janvier 2009.

Enfin, on enregistre une fermeture récente, celle de l'annexe de l'école française Arthur Rimbaud de Limassol à Chypre, au 1^{er} septembre 2008, en raison d'effectifs insuffisants.

En 2010, le lycée français au Koweït devrait être déconventionné à la rentrée dans le cadre d'un passage de relais à la Mission laïque française.

L'évolution du réseau est caractérisée par une augmentation du nombre d'établissements homologués, une légère baisse du nombre d'établissements conventionnés et le développement depuis 2008 des accords de partenariat. Les déconventionnements s'inscrivent soit dans le cadre d'un passage de relais à la Mission laïque française, soit dans le cadre d'un accord de partenariat avec l'AEFE. D'un point de vue budgétaire, ces déconventionnements et ces accords de partenariat visent à concilier le souci de rationalisation et de répartition des moyens dont dispose l'Agence avec les besoins qui émanent des établissements du réseau.

b) Quelles suites pour les États généraux de l'enseignement français à l'étranger ?

Comme l'a souhaité le Président de la République dans sa lettre de mission adressée en juillet 2007 au ministre des Affaires étrangères et européennes, l'élaboration d'un plan de développement de l'enseignement français à l'étranger a donné lieu, depuis janvier 2008, à une large concertation entre les différents acteurs concernés (parents d'élèves, personnels enseignants, parlementaires, entreprises, administrations, partenaires étrangers), d'abord au sein d'une commission présidée par M. Yves Aubin de la Messuzière, qui a remis son rapport au ministre en juillet 2008, puis à l'occasion d'« États généraux », réunis à Paris le 2 octobre 2008, et enfin, entre novembre 2008 et février 2009, dans les 130 pays de notre présence scolaire dans le monde.

116 postes diplomatiques ont répondu à la demande du ministère de procéder à une concertation, qui a été très appréciée par l'ensemble des acteurs et partenaires locaux et a permis de clarifier les positions de chacun. Les échanges ont porté sur une analyse point par point des trente recommandations formulées dans le

rapport. Ces « États généraux » ont avant tout démontré l’attachement, tant de la communauté scolaire élargie que des partenaires étrangers, aux établissements scolaires français. Le respect des valeurs et des normes éducatives françaises, garantes de l’unité et de la cohérence du réseau, a fait ainsi l’objet d’un large consensus. L’ensemble des orientations proposées par la commission a suscité un intérêt marqué. Les personnes consultées ont insisté sur le fait que le financement croisé et équilibré des parents et de l’État devait être maintenu pour assurer l’existence d’un enseignement français de qualité. Les débats ont également montré l’importance d’une réflexion de fond à conduire sur les moyens de conforter la mixité culturelle, indispensable à nos établissements et à la stratégie d’influence de la France.

Élaboré sur la base de ces avis et observations, ainsi que des trente recommandations du rapport, le plan de développement est désormais en cours de finalisation.

c) Un plan de développement du réseau dont le volet immobilier est crucial

- En lien avec son ministère de tutelle, l’AEFE doit à présent élaborer un plan d’orientation stratégique qu’elle soumettra à son Conseil d’administration à l’automne 2009. Ce plan d’orientation stratégique devra ensuite aboutir à la production d’un contrat d’objectifs et de performance d’ici à la fin de l’année.

S’il salue la qualité du fonctionnement de l’AEFE avec son statut actuel, ainsi que les bonnes relations de l’Agence avec sa tutelle comme, par ailleurs, avec le ministère de l’Éducation nationale, votre Rapporteur estime indispensable que soit mis au point, après plusieurs années de promesses, le contrat d’objectifs et de performance (ou de moyens) dont chaque opérateur devrait disposer pour optimiser sa gestion. À dire vrai, un contrat de *moyens* semble bien préférable, du point de vue budgétaire, à un contrat de *performance*...

Parallèlement, une mission d’audit constituée à la demande du Premier ministre dans le cadre de la RGPP et de la révision générale du fonctionnement des opérateurs, procède de juin à octobre 2009 à l’analyse de la situation de l’AEFE. L’objectif est en particulier d’établir un diagnostic et des propositions de réformes sur les deux missions de l’agence – scolarisation des élèves français et des élèves étrangers – dans le contexte nouveau de la prise en charge de la scolarité des enfants français, sur les marges de progression de l’autofinancement de l’AEFE par rapport à ses principaux concurrents, sur l’attribution des bourses scolaires, ainsi que sur les perspectives d’évolution du réseau de l’agence.

Votre Rapporteur sera évidemment très attentif aux résultats de cet audit ; il estime que l’Agence aurait besoin de moyens reçus de l’État lui permettant de faire face à l’augmentation des effectifs du réseau (+ 4 200 élèves français à la rentrée 2007-2008, + 5 600 à la rentrée 2008-2009), afin de moins solliciter les parents d’élèves. Cette remarque vaut d’autant plus que ce sont, de

façon croissante, les familles étrangères sur qui repose l'augmentation des écoles. Ces moyens supplémentaires, non exclusifs des efforts de bonne gestion de l'Agence, serviraient non seulement à compenser à leur juste coût les dépenses obligatoires nouvelles – telle la prise en charge des pensions civiles – mais aussi à honorer l'engagement de développement du réseau figurant dans la lettre de mission du ministre des Affaires étrangères et européennes. Cela passe notamment par une mise à niveau de l'immobilier du réseau.

- Depuis 2005, l'AEFE prend en charge les opérations immobilières pour les biens qui lui sont progressivement remis en dotation par l'État. Il s'agit de rénover le patrimoine existant et d'accompagner le développement du réseau (près de 20 000 élèves supplémentaires en quatre ans).

Les opérations engagées depuis 2005 représentent un montant total d'environ 200 millions d'euros. Les financements nécessaires ont pu être réunis du fait d'une importante participation de l'Agence, le complément nécessaire étant assuré par des emprunts dont le remboursement, à la charge des établissements bénéficiaires et donc des parents d'élèves, a supposé une hausse sensible des droits de scolarité.

Cette politique ambitieuse n'a été rendue possible que par une adaptation du rythme des remises en dotation. En effet, en quatre ans, seuls une douzaine d'établissements sur les 138 sites recensés ont été transférés à l'Agence.

Le décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux a remplacé la procédure d'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics par un nouveau régime de conventions d'utilisation par lesquelles l'État met à la disposition des établissements publics des immeubles domaniaux. La mise en place de cette nouvelle réglementation pourrait conduire, dans un délai rapproché, à un transfert à l'AEFE de la gestion de la totalité des établissements scolaires français à l'étranger.

Cette hypothèse avait été examinée en 2006 dans le cadre de l'audit de modernisation sur la compétence immobilière de l'AEFE (rapport Autié-Kahn). Le besoin de financement de l'Agence avait été évalué à environ 240 millions d'euros pendant les premières années de gestion, se décomposant en 100 millions d'euros pour le financement de projets de rénovation du patrimoine existant et en 140 millions d'euros pour le financement des projets de construction neuve. Les besoins annuels étaient estimés à 50 millions d'euros les premières années, puis à 30 millions d'euros par an.

L'expérience acquise depuis cet audit permet d'avancer que cette estimation est sous-évaluée. À titre indicatif, les travaux de rénovation des établissements de Barcelone, Bruxelles, Lisbonne, Valence et Vienne ont représenté une dépense de plus de 20 millions d'euros alors qu'ils ne concernent que cinq sites sur les 81 recensés. Enfin, s'agissant des dotations pour amortissement, l'évaluation du patrimoine qui serait transféré à l'Agence est

d'environ 700 millions d'euros. L'obligation d'amortir ces biens conduira à une dotation budgétaire aux amortissements d'au moins 14 millions d'euros par an.

Des mesures d'accompagnement, pour permettre à l'Agence d'assumer la nouvelle charge qui lui est confiée en matière d'investissement, seront donc nécessaires. Il s'agit d'un transfert de moyens financiers au profit de l'Agence de 30 à 50 millions d'euros, au moins les premières années, et de la garantie de loyers nuls sur les biens transférés. Sans ces mesures, l'Agence se verra transférer la charge d'un patrimoine vétuste qu'elle ne pourra remettre à niveau, ce qui la placera, sur le plan des responsabilités, dans une situation d'une grande fragilité, et sur le plan de l'image, en situation de faiblesse vis-à-vis des établissements anglo-saxons qui disposent généralement d'installations performantes et entretenues.

On comprend, dans ce contexte, que le bouleversement représenté par la mesure présidentielle de prise en charge complique singulièrement la tâche de l'Agence.

d) Bourses et prise en charge : une solution à trouver à brève échéance

- Les tableaux suivants illustrent la progression du nombre de boursiers au sein du réseau de l'AEFE et leur répartition géographique :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BOURSIERS DANS LE RÉSEAU DE L'AEFE

(montants en millions d'euros)

	Rythme nord 2008/2009	Rythme sud 2009	Total	Rythme sud 2009	Rythme nord 2009/2010	Total
Nombre de boursiers	18 355	1 502	19 857	1 502	16 345 (p)	17 847 (p)
Répartition des boursiers	92,5 %	7,5 %	100 %	8,4 %	91,60%	100 %
Montant accordé	49,59	6,01	55,6 (*)	6,01	50,24 (p)	56,25 (*) (p)
Répartition du montant	89,2 %	10,8 %	100 %	10,7 %	89,30%	100 %

() Montant qui n'inclut pas les bourses parascolaires*

(p) : provisoire

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

La dotation de l'AEFE inscrite dans le projet de loi de finances pour 2009 s'établissait à 86,1 millions d'euros. Elle a été successivement ramenée en loi de finances initiale à 85,6 millions d'euros et, après application de la réserve de précaution, à 81,82 millions d'euros. Les perspectives pour la fin de l'année budgétaire 2009 s'avèrent délicates sous l'effet combiné de :

- l'augmentation particulièrement soutenue des frais de scolarité ;
- la parité entre monnaies moins favorable à l'euro (or les bourses scolaires sont garanties aux familles dans la monnaie d'appel des frais de scolarité) ;

– l'accroissement sensible du nombre de demandes, du fait de l'attractivité du réseau, du retour dans leur pays d'origine de nombreuses familles binationales, et du contexte de crise internationale concourant à la paupérisation d'une partie de la communauté française.

Votre Rapporteur relaie donc la demande des gestionnaires pour que soit obtenu le dégel, dès que possible, de la totalité des crédits mis en réserve et restant disponibles.

- La dotation demandée dans le présent projet de loi de finances devrait atteindre 106,2 millions d'euros, soit une progression de 23 % par rapport à 2009. Cette augmentation est évidemment justifiée en grande partie par la mise en œuvre sur l'ensemble des classes de lycée de la réforme lancée en 2007 par le Président de la République.

ÉVOLUTION DES PRISES EN CHARGE ACCORDÉES DE 2007 À 2009 (*)

(montants en euros)

	Classes concernées	Nombres de familles	Nombre de bénéficiaires	Montant total accordé	Coût moyen
Rythme nord 2007/2008	Terminale	2 053	2 097	7 280 799	3 472
Rythme sud 2008	Terminale et première	245	254	1 024 428	4 033
Rythme nord 2008/2009	Terminale et première	4 811	5 045	18 901 888	3 747
Rythme sud 2009	Terminale, première et seconde	433	480	2 228 804	4 643
Rythme nord 2009/2010 (chiffres provisoires)	Terminale, première et seconde	7 283	8 112	33 991 452	4 190

(*) Ces crédits sont inscrits sur le programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires, et par conséquent commentés dans l'avis budgétaire de Mme Geneviève Colot, doc. AN n° 1970, tome I.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

L'augmentation est également liée à une hausse très importante du coût des bourses scolaires, passé de 47 millions d'euros en 2007 à 59 millions d'euros en 2009 (en incluant les bourses parascolaires), et évalué à 70 millions d'euros en 2010. Face à cette situation, des mesures d'encadrement de la dépense ont été décidées cet été et seront mises en place pour éviter la dérive des coûts dès la rentrée scolaire 2010 (en mars pour le rythme sud, en septembre pour le rythme nord) :

- les dossiers déposés hors délai seront *ipso facto* irrecevables ;
- la part du revenu disponible des familles affectée aux frais de scolarité progressera de 5 %, rehaussant d'autant le seuil d'éligibilité aux bourses ;

– pour les fratries, les droits à bourse seront calculés en excluant le montant des frais couverts par la mesure de gratuité, ce qui là encore raréfiera l'éligibilité aux bourses. Par ce biais, certaines familles dont tous les enfants étaient pris en charge à 100 % perdront ce statut, à niveau de revenu pourtant inchangé. Ce cas de figure concret a été exposé à votre Rapporteur par une mère de famille de Santiago du Chili ;

– le montant de la prise en charge sera retenu sur la base des tarifs en vigueur lors du lancement de la réforme présidentielle, c'est-à-dire à la rentrée 2007, dans les lycées homologués. Il s'agit à très juste titre de supprimer l'effet d'aubaine qui confinait à l'enrichissement sans cause pour les lycées homologués augmentant de façon éhontée les écologies aux frais du contribuable ;

– un plus grand contrôle sera exercé sur les bourses parascolaires.

Ces mesures sont, pour certaines, logiques sinon bienvenues, et pour d'autres, symptomatiques d'une dérive qu'il est indispensable d'endiguer.

e) Un amendement pour l'équité

Lors de son audition devant la commission des Affaires étrangères le 13 octobre dernier, le ministère des Affaires étrangères et européennes déclarait, en réponse à votre Rapporteur : *« En ce qui concerne l'enseignement français à l'étranger, le moratoire qui a été décidé va permettre de faire le point sur la situation et de trouver la meilleure solution pour l'avenir, en corrigeant les injustices. Nous devons notamment veiller à ce que la gratuité offerte aux Français ne pénalise pas les élèves étrangers. Nous pourrions sans doute vous présenter notre bilan au milieu de l'année 2010. »*

C'est admettre qu'il y a des injustices dans le système existant, et qu'il y a une pénalisation des élèves étrangers. Le bilan est connu ; point n'est besoin d'attendre la mi-2010. Amendons le présent projet de loi de finances. C'est ce que vous proposera votre Rapporteur de la façon suivante : au nom de considérations élémentaires d'équité – entre familles expatriées mais aussi entre contribuables métropolitains et ressortissants expatriés –, l'amendement qu'il déposera consistera à diminuer de 10 millions d'euros les crédits de l'action *Accès des élèves français au réseau AEF* du programme *Français à l'étranger et affaires consulaires*, dotée de 106,2 millions d'euros pour 2010, en augmentation de plus de 20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

Cette diminution correspond à la mise en œuvre immédiate, par l'AEFE et sa tutelle, d'un plafonnement des revenus pris en compte pour rendre les familles éligibles à la prise en charge. Ce plafond est à fixer par voie réglementaire en fonction des revenus bruts des familles, selon un barème variable par pays de résidence, sur le même modèle que celui appliqué au calcul des bourses ordinaires. Une telle proposition est raisonnable, équitable et applicable pour l'année budgétaire 2010 en rythme sud comme en rythme nord.

Contrairement à ce que prévoyait l'amendement adopté l'an dernier par la commission unanime, avant qu'il ne soit rejeté en séance publique, il n'est pas proposé de plafonner le montant des frais de scolarité eux-mêmes ; en effet, il ne serait pas juste de priver d'une prise en charge totale les familles qui, sur critères de revenus, pouvaient y prétendre avant la mise en place de la mesure présidentielle. En outre, la « cristallisation » de la prise en charge au niveau de 2007, évoquée plus haut, a déjà été décidée par l'AEFE.

Par ailleurs, le même amendement proposera d'augmenter du même montant les crédits de l'AEFE, afin de conforter le programme immobilier de l'Agence qui, depuis qu'elle a repris de l'État la compétence immobilière pour le réseau des lycées français, se trouve confrontée à un réel manque de moyens dans ce domaine.

II – LA RÉFORME DU RÉSEAU CULTUREL : RENDEZ-VOUS DANS TROIS ANS

A – La France rayonne par sa culture *via* des moyens que le ministère s'efforce de mieux coordonner

1) Le point de départ : le réseau et ses trois types de structures

Le réseau culturel est constitué de trois types de structures : d'une part les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) qui sont directement intégrés aux ambassades, et d'autre part, les instituts et les centres culturels, établissements culturels à autonomie financière (EAF) ainsi que les Alliances françaises, ces dernières étant des établissements de droit local qui, soutenus par le ministère, participent activement au rayonnement culturel de la France.

- **Les services de coopération et d'action culturelle (SCAC)** suivent généralement l'évolution de l'ambassade à laquelle ils appartiennent. Leur importance (en termes de ressources humaines et budgétaires) peut évoluer alors même que l'ambassade est maintenue. Par ailleurs, la constitution – par exemple dans le cadre d'ambassades à gestion simplifiée – d'un pôle unique régional implique la disparition des SCAC. C'est le cas en Amérique centrale où un seul pôle au Costa Rica couvre les six pays de la zone.

Les SCAC utilisent les moyens qui leur sont délégués par le ministère des Affaires étrangères et européennes dans le cadre de l'exécution d'une programmation.

- **Les établissements à autonomie financière** sont les opérateurs privilégiés des actions mises en œuvre dans leur domaine de compétence. Ils connaissent depuis quelques années une évolution en profondeur que motive avant tout le souci de donner aux missions qu'ils exercent le maximum d'efficacité et d'impact. Un certain nombre d'entre eux, particulièrement en Europe, ont été fermés ou le seront dans un avenir proche :

- soit au profit de la création d'un consulat d'influence regroupant l'essentiel de leurs fonctions (Séville, Bilbao) ;

- soit au profit d'EAF sis dans le même pays (Berlin, Ankara ou Dakar) ;

- soit au profit d'autres formules plus adaptées. Plusieurs Instituts français ont ainsi été fermés en Allemagne, des chargés de mission étant en corollaire institués auprès des présidences de Land. En Italie, le centre culturel de Turin devrait évoluer vers une double structure : délégation culturelle et Alliance française à laquelle serait confiée l'organisation des cours de langue.

D'autre part, partout où les EAF ne constituent pas un pôle majeur d'influence, du fait de la richesse du tissu culturel ou scientifique local, leur format est modifié par l'externalisation de leurs activités au sein de structures du pays d'accueil. Enfin, lorsque les activités d'un EAF ne sont pas complémentaires d'Alliances françaises locales (les véritables « doublons » sont cependant assez rares) une réflexion est menée en vue de faire disparaître l'un des deux établissements : à Nairobi ou à Lagos, l'EAF disparaît au profit de l'Alliance, tandis qu'à Dakar, se produit une évolution en faveur de l'Institut.

En revanche, particulièrement dans les pays en voie de développement et dans les pays émergents, les instituts culturels ont vocation à rester les pôles majeurs qu'ils sont déjà, même si une partie assez importante de leurs missions s'effectue « hors les murs ». Ils se concentrent essentiellement sur la promotion de l'enseignement supérieur, la mise en œuvre de la diversité culturelle, l'ingénierie culturelle, le débat d'idées, les cours de français spécialisés et autres sujets à forte valeur ajoutée.

Dans tous les cas de figure, l'évolution des EAF doit tenir compte de ce que représente pour les partenaires la présence ancienne et souvent fortement symbolique d'établissements considérés comme faisant partie du patrimoine local : lorsque l'Institut français de Vienne a esquissé l'abandon des seuls cours de français non spécialisés, il s'est heurté à des contestations auxquelles ont participé les plus hautes autorités autrichiennes.

Afin d'améliorer la visibilité de l'action française à l'étranger et de rationaliser le dispositif français, le Conseil de modernisation des politiques publiques a recommandé la fusion des établissements à autonomie financière et des services de coopération et d'action culturelle en des établissements dotés de la plus large autonomie de gestion (*cf. infra*).

Parallèlement, dans le cadre de la réforme annoncée par le ministre, un plan de redéploiement du réseau des centres culturels et instituts est proposé. Il s'appuie sur des critères économiques et de visibilité des établissements culturels en réponse aux arbitrages budgétaires connus. Enfin, la mise en place d'établissements culturels européens, avec nos partenaires de l'Union européenne, est également encouragée. 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, et bientôt à Moscou.

Le tableau ci-dessous retrace les montants des budgets réalisés en 2008 et prévisionnels pour 2009 ainsi que le total des charges de fonctionnement et de la dotation versée par le ministère pour chacune de ces structures. L'autofinancement est défini par le ratio entre les recettes propres et les dépenses de fonctionnement des établissements, exprimé en pourcentage. La notion d'autofinancement « avec expatriés » prend en compte, dans les charges de fonctionnement, le coût des personnels expatriés affectés dans les établissements.

AUTOFINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS À AUTONOMIE FINANCIÈRE
(centres franco-nationaux et centres pour les études en France non compris)

(en millions d'euros)

	Programme 185		Programme 209		Réseau des 130 instituts	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Budget	81,74	78,86	83,86	89,82	165,6	168,69
Charges de fonctionnement	75,65	77,01	77,81	86,61	153,47	163,62
Recettes propres	55,81	52,32	39,86	43,7	95,67	96,02
Autofinancement	74 %	68 %	51 %	50 %	61 %	58 %
Autofinancement avec expatriés	59 %	55 %	39 %	40 %	48 %	46 %

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Ce tableau fait apparaître un taux d'autofinancement hors expatriés très proche de l'objectif de 60 %. La prise en compte des rémunérations des expatriés ramène la valeur cible de cet indicateur à 50 %. La réduction de la masse salariale des agents expatriés affectés dans ces établissements ainsi que celle des agents de recrutement global (42 % du budget) est l'une des principales pistes suivies pour augmenter l'autofinancement des instituts et des centres culturels.

L'augmentation des recettes propres constitue également une priorité : par l'autofinancement des cours d'abord ; par une recherche systématique de co-financements également.

- Le réseau français s'appuie également sur des **structures de droit local que constituent les Alliances françaises**. Le réseau des Alliances connaît une extension significative dans certains pays comme la Chine ou la Russie.

2) *Les Alliances françaises, fer de lance de la promotion de notre langue*

a) Mieux s'appuyer sur les Alliances françaises

- Les 1 007 alliances françaises, réparties dans 136 pays, et dont les statuts sont reconnus par la Fondation Alliance française créée en 2007 pour jouer le rôle de « tête de réseau », sont des associations de droit local. 783 d'entre elles enseignent le français, 486 sont soutenues par le ministère des Affaires étrangères et européennes – auquel elles sont liées par des conventions de partenariat –, et 225 sont dirigées par des agents expatriés français ou des volontaires internationaux. Les alliances françaises disposent des moyens financiers et humains suivants :

- environ 8 500 administrateurs bénévoles, environ 9 000 enseignants recrutés localement pour quelque 492 461 étudiants, 228 cadres expatriés et 96 volontaires internationaux mis à leur disposition par le ministère des Affaires étrangères et européennes. Le coût pour l'État de la rémunération des expatriés et des volontaires s'établit à 27,8 millions d'euros ;

– des recettes propres totales provenant essentiellement des activités de cours pour environ 100 millions d’euros, des subventions apportées par les ambassades de 7,8 millions d’euros en 2008, un soutien apporté par le ministère des Affaires étrangères et européennes aux projets immobiliers pour 1 million d’euros en 2008, et des subventions publiques locales ainsi que des financements privés pour environ 6 millions d’euros.

Le taux d’autofinancement des Alliances françaises soutenues par la France était de 77 % en 2007, taux tenant compte du coût des agents mis à la disposition des Alliances par le Quai d’Orsay.

Les Alliances françaises sur lesquelles s’appuie le ministère forment avec les centres et instituts culturels français à l’étranger un réseau unique où chaque élément concourt à quatre missions fondamentales : le développement de l’enseignement et de l’usage de la langue française, le soutien à la diffusion de la culture française et au dialogue entre les cultures, le débat d’idées à partir du développement de médiathèques sur la France contemporaine et la promotion des études supérieures en France. Le pilotage de l’action de ces Alliances françaises se fait par la mise à disposition d’agents qui restent sous l’autorité des ambassadeurs et par la mise en place de conventions de partenariat précisant les objectifs et les moyens accordés à ces associations.

Les Alliances françaises aidées par la France se situent principalement dans les zones géographiques où les établissements culturels français à autonomie financière sont peu nombreux (Amériques, Asie et Océanie). Dans certains pays, elles ont connu ces dernières années un développement remarquable. C’est le cas notamment de la Russie et de la Chine, où le Département a, depuis quelques années, souhaité et soutenu leur création. Dans les pays où les alliances françaises sont implantées depuis de très nombreuses années, elles ont également enregistré une progression notable de leurs activités, ainsi qu’une diversification de leurs missions (Inde, Brésil, Pérou, Venezuela par exemple).

Il est des cas où l’Alliance française s’est substituée à des services existants du ministère. En 2008, cela s’est produit à Buenos Aires avec la suppression du poste d’attaché de coopération pour le français, l’action linguistique étant transférée à l’Alliance française. Toujours à compter de 2008, au Pérou, en Équateur, en Bolivie, au Kenya ou en Amérique centrale, les Alliances assurent des fonctions jusqu’ici confiées aux attachés culturels. Et à Chisinau en Moldavie, l’ambassade confie à l’Alliance des missions de coopération en matière de gouvernance et de mise en œuvre des règles de l’État de droit. Pour l’avenir, la fermeture de l’Institut français d’Écosse et la création d’une Alliance française sont envisagées.

Les Alliances françaises reprennent aussi l’action d’information sur les études en France, confiée à l’opérateur Campus France à Paris. Ainsi, la cellule d’information est souvent située dans les locaux des Alliances qui assurent dans certains cas la gestion du personnel dédié.

Ces transferts d'activité vers les Alliances françaises renforcent la cohérence de l'action culturelle et linguistique des postes. Ils permettent également d'optimiser les moyens humains et financiers mis en œuvre par ce ministère. Il devra toutefois être tenu compte, dans tout nouvel effort de rationalisation de notre réseau, des missions élargies qui ont été confiées à ces alliances françaises.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION
VERSÉE AUX ALLIANCES FRANÇAISES EN 2008 ET 2009
(hors personnels pris en charge)**

(en millions d'euros)

	2008	2009
Alliances françaises (<i>via</i> ambassades)	7,8	6,66
Immobilier alliances françaises	1	—
Fondation Alliance Française	0,82	0,8
Délégations Générales	1,92	2,02
Total	11,54	9,48

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Il est prévu pour 2010 d'accorder aux Alliances françaises une subvention totale de 9,58 millions d'euros.

- Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre de personnes inscrites aux cours de français dans les centres culturels et dans les Alliances françaises entre 2007 et 2008 :

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES INSCRITES AUX COURS DE
FRANÇAIS (dans une Alliance française [AF] ou un centre culturel [CCF])**

		2007	2008
Programme 185	Nombre d'inscriptions en AF	144 480	146 151
	Nombre d'inscriptions en CCF	102 902	109 315
	Total pour P 185	247 382	255 466
<i>Programme 209</i>	<i>Nombre d'inscriptions en AF</i>	<i>510 510</i>	<i>523 452</i>
	<i>Nombre d'inscriptions en CCF</i>	<i>181 596</i>	<i>193 016</i>
	<i>Total pour P 209</i>	<i>692 106</i>	<i>716 468</i>
Ensemble du réseau	Nombre d'inscriptions en AF	654990	669 603
	Nombre d'inscriptions en CCF	284 498	302 331
	TOTAL	939 488	971 934

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

L'analyse synthétique de ces résultats fait apparaître que le nombre de personnes inscrites aux cours de français dans les établissements culturels (centres culturels et Alliances) a augmenté globalement de près de 3,5 % entre 2007 et 2008. L'objectif de 5 % d'augmentation fixé pour 2008 a été atteint par les instituts et les centres culturels (+ 6,3 %) ; l'augmentation des inscrits dans les Alliances reste en revanche en dessous de cet objectif (+ 2,2 %).

- Dans le cadre de la RGPP, le Département mène actuellement une réflexion de fond sur l'évolution de son réseau et de ses opérateurs.

Le relevé d'observations provisoires de la Cour des comptes remis au Département en juin 2009 relève que la vitalité de l'Alliance française et son caractère de « quasi-service public » sont un atout pour la présence culturelle française à l'étranger. Il souligne la nécessité pour le ministère de mieux définir sa stratégie d'ensemble vis-à-vis de la Fondation Alliance française et des cercles locaux. Il demande notamment que la Fondation s'attache à contrôler plus rigoureusement les conditions d'obtention du label « Alliance française », que soient mieux distinguées les responsabilités de la Fondation et celles des postes, et qu'il soit mis fin aux circuits de financement atypiques liés à la fonction de délégué général.

Au cours de l'année 2009, le Département s'attachera donc à clarifier les fonctions et responsabilités de chacun tout en associant étroitement la Fondation Alliance française aux décisions la concernant.

b) Ne pas abandonner la promotion du français

Les moyens budgétaires, hors titre 2, affectés à la politique de rayonnement de la langue française sont les suivants au cours des trois dernières années : 13,82 millions d'euros en 2007 (après réserve légale), 14,2 millions d'euros en 2008 et 10,97 millions d'euros en 2009. Conformément à la trajectoire arrêtée lors de l'établissement du projet du premier « triennium budgétaire », les crédits pour 2010 devraient diminuer de 12,8 %.

2009 voit s'achever le plan triennal de relance du français (2007-2009), qui comportait cinq initiatives ambitieuses dont trois concernent les pays relevant du programme 185 : la promotion du français et du plurilinguisme, le programme d'utilisation renforcée des technologies de l'information et de la communication au service de l'enseignement pour l'apprentissage de la langue française (hors pays francophones) ainsi que la formation des professeurs et les échanges scolaires.

Votre Rapporteur souhaite que la politique de promotion du français ne soit pas réduite à la portion congrue dans l'action des postes. En parallèle, il appelle à maintenir l'effort en faveur de la francophonie dans le cadre du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*.

3) CulturesFrance, emblématique metteur en scène des saisons culturelles

a) L'opérateur met en œuvre un contrat d'objectifs et de moyens

- CulturesFrance, en liaison avec les institutions culturelles françaises et avec le réseau culturel français à l'étranger, exerce **une mission d'opérateur au service des échanges culturels internationaux et de l'aide au développement culturel**. Elle est notamment chargée de :

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

- l’organisation de saisons culturelles en France et à l’étranger (*cf. infra*) ;
- la conception, la production et la diffusion de produits culturels adaptés aux publics étrangers ;
- la mise en œuvre de la politique d’aide au développement dans le secteur de la culture à travers des actions de formation, des échanges avec les cultures du monde, l’accueil des artistes et des auteurs ;
- la mise en œuvre de projets contribuant à l’émergence d’une Europe de la culture ;
- la mobilisation de nouveaux partenaires extérieurs à l’État (collectivités locales, fondations et grands mécènes).

En 2009, son périmètre d’action a été élargi puisque lui a été confiée la diffusion du cinéma et du documentaire, le fonds d’Alembert (promotion du débat d’idées) et le programme d’aide à la publication.

• **CulturesFrance entretient avec les postes des échanges réguliers** dans le cadre de l’exercice annuel de programmation culturelle et artistique. Le processus de programmation a été revu fin 2008 et se décompose désormais de la façon suivante :

- mise en ligne sur le site Internet de CulturesFrance au printemps et à l’automne d’appels à projets à destination des postes et de tous porteurs de projets ;
- organisation pendant l’été de rencontres entre le réseau et CulturesFrance qui permettent d’explicitier, de commenter et de discuter des projets avec les postes ;
- organisation pendant l’été et en septembre-octobre des réunions régionales de programmation à l’issue desquelles les postes sont en mesure d’élaborer avec CulturesFrance et le Département une programmation qui doit également satisfaire aux exigences d’une cohérence régionale. Aux côtés des conseillers de coopération et d’action culturelle et des attachés culturels, le rôle des directeurs d’établissements culturels est particulièrement important à l’occasion de ces réunions.

Indépendamment des appels à projets, les postes peuvent à tout moment solliciter CulturesFrance et bénéficier de l’expertise des chargés de mission sectoriels de l’Agence à l’occasion du montage de leurs projets.

• CulturesFrance est l’opérateur commun du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de la Culture et de la communication. **Un contrat d’objectifs et de moyens a été signé** le 2 mai 2007 entre l’opérateur et ses deux tutelles pour une durée de trois ans. Ce contrat comporte 22 indicateurs portant sur les objectifs opérationnels de l’association et la qualité de sa gestion. Lors de la dernière restitution, sur les 22 indicateurs, 21 ont été jugés satisfaisants.

Lors du Conseil d'administration du 3 juillet 2009, le climat positif des relations entre l'opérateur et sa tutelle a été souligné. Les objectifs stratégiques annuels fixés ont été globalement atteints, notamment une politique de réduction des frais de fonctionnement et de la masse salariale.

- Dans le **budget primitif de l'année 2009**, l'agence, qui a encore aujourd'hui un statut d'association, dispose de 28 millions d'euros. Ses tutelles, le ministère des Affaires étrangères et européennes et le ministère de la Culture et de la communication, contribuent à son budget respectivement à hauteur de 77 % (soit la même proportion qu'en 2008) et de 6,7 % (8,6 % en 2008).

Le tableau suivant, extrait du PAP, retrace l'évolution du budget de CulturesFrance :

ÉVOLUTION DU BUDGET PRÉVISIONNEL DE CULTURESFRANCE

(en millions d'euros)

Dépenses	Exécution 2008	Budget prévisionnel 2009	Recettes	Exécution 2008	Budget prévisionnel 2009
Personnel	5 596	5 927	Ressources de l'État	19 213	18 506
Fonctionnement	28 523	25 538	<i>Subventions de l'État</i>	19 213	18 506
Intervention			<i>Ressources fiscales</i>		
			Autres subventions	959	1 115
			Ressources propres et autres	14 798	14 188
Total des dépenses	34 119	34 465	Total des recettes	34 970	33 809
Résultat : bénéfice	851		Résultat : perte		656
Total : équilibre du compte de résultat	34 970	34 465	Total : équilibre du compte de résultat	34 970	34 465

Source : projet annuel de performances du programme 185 pour 2010.

Toujours selon le PAP, les emplois de l'opérateur évoluent comme suit :

ÉVOLUTION DU TABLEAU DES EMPLOIS DE CULTURESFRANCE

	Réalisation 2008 (*)	Budget prévisionnel 2009	Prévision 2010
Emplois (ETP) rémunérés par l'opérateur	96	99	99
<i>dont emplois sous plafond opérateurs</i>	88	93	93
<i>dont emplois hors plafond opérateurs</i>	8	6	6
Autres emplois (ETPT) en fonction dans l'opérateur	16	13	13
<i>dont emplois rémunérés par l'État sur le programme</i>	7	7	6
<i>dont emplois rémunérés par l'État via un autre programme de rattachement</i>	6	6	7
<i>dont emplois rémunérés par d'autres collectivités ou organismes</i>	3	0	0

(*) Les emplois rémunérés par les opérateurs sont présentés à titre indicatif pour 2008 selon les modalités prévues pour 2009.

Source : projet annuel de performances du programme 185 pour 2010.

b) Les Saisons culturelles remportent de beaux succès

• Le temps est venu de dresser le bilan définitif de la Saison culturelle européenne :

Bilan de la Saison culturelle européenne (1^{er} juillet-31 décembre 2008)

Plus de 300 manifestations exceptionnelles, présentées partout en France et dans les grandes capitales de l'Europe, ont jalonné cette saison, volet culturel de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne. Pour la première fois, chacun des 27 pays a contribué à façonner la programmation d'un événement culturel inédit et de grande ampleur, permettant ainsi de présenter la culture européenne dans toute sa diversité.

Un foisonnement culturel qui s'est notamment traduit par :

- 235 artistes contemporains européens, plasticiens et photographes, dont le travail a été présenté en France, ainsi que 70 ateliers européens d'architecture et de design ;
- 135 compagnies européennes de théâtre, danse et arts de la rue invitées sur les scènes françaises ;
- 52 orchestres et ensembles classiques européens invités en France, ainsi que 80 groupes rock, pop ou électro ;
- 250 films projetés dans plus de 50 villes et 15 festivals, en présence de 27 réalisateurs ;
- 105 rencontres avec 27 écrivains européens dans 80 villes ;
- 27 Leçons d'Histoire ;
- 53 grandes expositions ;

Un succès public avec par exemple :

- 10 000 visiteurs pour la « Nuit de l'Europe » dans le cadre de Nuit blanche le 4 octobre ;
- 15 000 élèves de collèges et de lycées impliqués dans 10 projets phares comme « La semaine de l'Europe à l'école », « Pariscience » ou « 10 mois d'école et d'opéra » ;
- 15 000 visiteurs par mois en 6 mois sur le site créé par l'INA pour l'occasion : « L'Europe des cultures ».

Plus encore que la force du nombre, c'est la diversité et la qualité des créations artistiques proposées qui auront marqué ces six mois.

• La Saison a en effet permis à des artistes jeunes ou émergents, venus de toute l'Europe, de se faire connaître pour la première fois du public français : du dramaturge suédois Janas Hassen Khemiri (Festival d'Avignon) à la comédienne irlandaise Olwenn Fouéré (Théâtre des Bouffes du Nord), de l'ensemble baroque slovaque « *Solamente naturali* » (Opéra de Saint-Étienne) au plasticien chypriote Théodoulos Gregoriou (Musée du Louvre), de l'écrivain allemand Daniel Kehlman (Université de Bourgogne) aux photographes néerlandais d'Exyst (rame du Thalys pelliculée circulant de Paris à Rotterdam).

• Elle a été l'occasion de découvrir ou de retrouver des grandes figures et institutions qui se sont engagées dans des collaborations exceptionnelles : Akram Khan et Juliette Binoche, Aldo Ciccolini et l'Orchestre de Luxembourg, Marc Minkowski et l'ensemble Sinfonia Varsovia, Maria de Medeiros et Emmanuel Demarcy-Mota.

• Partout en France, les grands rendez-vous artistiques se sont ainsi mis à l'heure européenne au second semestre 2008 : le Festival d'Avignon et le Festival d'Automne, « Musica » et « Marsatac », la Technoparade et « Nuit blanche », les Rencontres d'Arles de la photographie et la Biennale internationale du design de Saint-Étienne, les Transmusicales de Rennes et le Mois européen de la photographie.

• Plusieurs manifestations exceptionnelles ont symbolisé cette initiative : l'exposition « L'Art en Europe » au Domaine de Pommery depuis le 1^{er} juillet, les bals du 14 juillet aux couleurs de l'Europe à Paris, Lyon et Bordeaux, l'illumination de la Grand Place de Bruxelles par le plasticien Yann Kersalé à l'automne, le grand rassemblement « Hip-Hop Europe » au Palais de Chaillot le 1^{er} novembre, « Dans la nuit, des images » sous la nef du Grand Palais du 17 au 31 décembre.

- Au-delà de ce semestre, la tournée européenne de la Comédie-Française en 2009 s'est poursuivie dans 10 pays d'Europe centrale et orientale, le prix Nobel de littérature Imre Kertesz était présent le 15 janvier au Théâtre de l'Odéon en conclusion du Tour de France des écrivains européens, les 27 créations graphiques qui ont habillé les aéroports parisiens durant l'été ont été exposées au Luxembourg et en République tchèque.

La Saison culturelle européenne continue d'exister virtuellement à travers son site Internet www.ue2008.fr/saison-culturelle-europeenne qui restera en ligne deux ans.

Structure d'organisation

Comités de pilotage (réunion mensuelle, géométrie variable)

Commission européenne ; Présidence de la République ; Premier ministre ; SGPFUE ; MAEE (DGCID, DCE, cabinet) ; Secrétariat d'État aux affaires européennes (cabinet) ; MCC/DAEI ; MINEDUC ; MSJS ; CulturesFrance ; Commissariat général.

- Commissariat

Président : M. Renaud Donnedieu de Vabres, Ambassadeur chargé de la dimension culturelle de la présidence française de l'Union européenne

Commissaire général : M. Laurent Burin des Rozières (MAEE)

Commissaire adjointe : Mme Carole Scipion (MINEDUC)

Budget : 5 972 900 euros

- *Ministères et SGPFUE* : 4 216 400 euros, dont 2 359 000 euros pour le SGPFUE, 274 400 euros pour le MAEE et 1 183 000 euros pour le ministère de la Culture cumulés sur deux exercices (2007/2008) + 100 000 euros pour le ministère de la Santé et des sports et 300 000 euros pour le ministère de l'Éducation nationale
- *Sociétés d'artistes et partenaires com.* : 39 000 euros, dont 9 000 euros pour la SACD, 25 000 euros pour la SACEM et 5 000 euros pour Arte
- *Postes diplomatiques / Ambassades UE à Paris* : 30 000 euros, dont 15 000 euros pour l'Ambassade des Pays-Bas et 15 000 euros pour l'Ambassade d'Allemagne
- *CulturesFrance* : 357 500 euros, dont 249 500 euros au titre de la convention collectivités territoriales et 108 000 euros pour le département artistique
- *Mécénat* : 1 325 000 euros (Total, Dexia, Thalys, Suez Electrabel, Suez, France Telecom, Fondation Orange, Fondation Lagardère, Caisse des dépôts et consignations, RET, Air France, GDF, Leventis)
- *Échanges marchandises* : 6 000 euros, dont 5 000 euros pour Absat et 1 000 euros pour Arte.

- D'autres saisons sont en cours ; d'autres encore à venir.

– *L'année de la France au Brésil – « França.Br 2009 » (21 avril-15 novembre 2009)*

L'Année du Brésil en France, en 2005, avait connu un vif succès. Désireux de poursuivre les partenariats noués à cette occasion, les deux Présidents de la République ont décidé d'organiser un grand événement retour, une Année de la France au Brésil, « França.br 2009 », couvrant tous les domaines de nos relations.

La France est déjà très présente au Brésil. L'Année ne vise donc pas à la faire découvrir aux Brésiliens. Elle a surtout pour ambition de compléter et d'affiner cette connaissance en valorisant nos capacités de création et d'innovation dans des secteurs où le Brésil ne nous attend pas toujours : la France aujourd'hui (création contemporaine, recherche et innovation) ; la France diverse (pluralité des cultures, diversité régionale) ; la France ouverte (débat d'idées, ouverture sur le monde).

Sur 1 500 projets étudiés, 700 ont été labellisés par les deux commissariats. Organisé dans les principales villes brésiliennes, cet ensemble de manifestations couvre tous les champs : culture, sciences, recherche, économie, commerce, technologie, environnement, sport. França.Br 2009 a été lancée officiellement par le Président de la République les 22 et 23 décembre 2008, à l'occasion de son déplacement au Brésil pour le sommet Union européenne-Brazil et ouverte à Rio de Janeiro, le 21 avril dernier, en présence de Mme Christine Albanel, alors ministre de la Culture et de la communication. Le budget global de la saison s'établit à 10,17 millions d'euros.

– *La saison de la Turquie en France (1^{er} juillet 2009-31 mars 2010)*

Faisant écho au succès du « Printemps français » organisé dans différentes villes turques en 2006, cette saison se donne pour mission, avec plus de 400 événements culturels, économiques et intellectuels à travers toute la France (auto-financés pour la moitié) et une très forte implication des collectivités territoriales, d'encourager les échanges entre les institutions culturelles et artistiques et les organisations non gouvernementales turques et françaises. Sa programmation vise à souligner la volonté de changement et d'ouverture d'une Turquie aux aspects multiples.

La saison a été lancée officiellement le 30 juin dernier lors d'une conférence de presse dans les salons du ministère de la Culture et de la communication, en présence de M. Ertugrul Günay, ministre turc de la Culture et du tourisme et de M. Frédéric Mitterrand, ministre français de la Culture et de la communication. Le budget global de la saison s'élève à 3,75 millions d'euros.

– *« Bonjour India » (décembre 2009-janvier 2010)*

Bonjour India constitue une première tentative de mise en œuvre de manifestations de courte durée sur le modèle des « Printemps français en Asie ». À l'initiative du poste et soutenu par CulturesFrance, cet événement concentrera sur deux mois une trentaine d'événements phares dans les domaines culturel, scientifique, économique et éducatif. Elle se fera en partenariat avec les collectivités territoriales et des entreprises françaises. À ce jour, le budget global est de 3,5 millions d'euros.

– *L'année France-Russie 2010*

L'année France-Russie 2010, est le plus grand rendez-vous de ce type depuis les années croisées France-Chine. Pendant près d'un an, dans les grandes villes et en régions, la France vivra à l'heure russe et la Russie à l'heure française. Parmi les moments phares de la France en Russie on peut déjà retenir la tournée de la Comédie-Française à Moscou, Saint-Pétersbourg et dans l'Oural, l'exposition des collections du musée Picasso de Paris à Moscou et Saint-Pétersbourg, la venue du ballet de l'Opéra de Paris à Novossibirsk, la place d'invitée d'honneur faite à la France au forum économique de Saint-Pétersbourg et la soirée gratuite donnée, lors de la fête de Moscou le 4 septembre, sur une partie de la place Rouge avec le DJ français Laurent Garnier. Le budget global est à ce jour de 6,29 millions d'euros.

– *L'année du Mexique en France*, enfin, est annoncée pour 2011 et actuellement en phase préparatoire (constitution des commissariats).

4) *Le Louvre Abou Dabi, exemple des nouvelles expressions de notre diplomatie culturelle*

Aux actions « traditionnelles » de la diplomatie culturelle, s'ajoutent aujourd'hui des missions liées à l'apparition de nouveaux enjeux, à l'échelle du monde :

– promouvoir et vendre notre expertise culturelle et artistique (patrimoine, architecture, muséographie, action culturelle en faveur du public, archives, bibliothèque, *etc.*). Face à une demande mondiale d'expertise particulièrement forte dans le domaine culturel et artistique, la France demeure encore une référence. Il n'en demeure pas moins qu'elle se heurte à une très forte concurrence, souvent plus rapide et plus efficace à répondre aux attentes des pays demandeurs. Il s'agit par conséquent de dynamiser notre capacité de prospection et de proposition en matière d'expertise. En cela le réseau culturel est notre principal atout.

– renforcer la présence de nos industries culturelles dans les pays à marché dynamique et dans les pays émergents. Les industries culturelles contribuent en effet à la relance de l'économie et à la modernisation de l'offre culturelle française. Pour parvenir à cet objectif, notre action culturelle va s'appuyer de plus en plus sur l'industrie numérique dont les ressources sont considérables y compris par voie de téléchargement : musique, cinéma, patrimoine, librairies en ligne, *etc.*

Plus encore que les années précédentes, les postes seront encouragés à démultiplier les financements publics en produisant un effet de levier grâce au développement du « réseautage » et des actions de mécénat.

Par ailleurs, dans la perspective d'un recours croissant au numérique pour augmenter l'impact de notre politique culturelle, une subvention exceptionnelle devrait être accordée aux postes afin qu'ils puissent effectuer les investissements qui leur permettront de prendre le virage des technologies numériques.

Dans le domaine culturel, l'exercice de programmation pour 2010 tiendra compte des contraintes budgétaires en s'efforçant de maintenir un effort important pour les pays dits « prescripteurs » : États-Unis, Japon, Allemagne, Grande-Bretagne, grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil) et Émirats Arabes Unis où une politique très ambitieuse de développement culturel est mise en œuvre.

Le Louvre Abou Dabi, un projet de musée universel

Les Émirats Arabes Unis ont pour ambition de devenir à la fois le cœur de la région du Golfe pour l'enseignement supérieur et la culture et le lieu de rencontre et d'échanges entre les civilisations, au carrefour des continents.

Dans ce cadre, l'Émirat d'Abou Dabi a lancé sur l'île de Saadiyat de la capitale émirienne, un projet de district culturel, d'envergure mondiale. Après s'être tourné une première fois vers l'expertise française en matière d'enseignement supérieur, avec l'installation à l'automne 2006 d'une antenne de la Sorbonne, Abou Dabi a choisi la France et le Louvre pour l'aider à réaliser et à développer un projet de musée universel.

L'accord culturel d'État à État qu'on signé la France et les Émirats Arabes Unis ⁽¹⁾ a donc pour objet la réalisation d'un musée universel, qui contribuera au dialogue, à la compréhension mutuelle et à l'amitié des deux pays et, plus largement, des deux civilisations. Ce musée répondra aux critères de qualité les plus exigeants, qu'il s'agisse de la pertinence de son discours scientifique et culturel, de sa conception architecturale, confiée à Jean Nouvel, et de sa réalisation technique. Les présentations muséographiques du musée rassembleront des objets représentatifs du patrimoine artistique conservé en France. Afin de porter le message universel et humaniste voulu par les deux pays, tout en mettant l'accent sur la période classique, elles seront ouvertes à toutes les techniques, à toutes les civilisations et à toutes les époques, y compris la période contemporaine.

Pour atteindre ces objectifs ambitieux et garantir la qualité du projet à toutes ses étapes et dans tous ses aspects, la France a proposé à Abou Dabi une aide globale.

L'expertise française aidera Abou Dabi à s'assurer que la conception et la réalisation du bâtiment seront conformes aux standards de conservation, de présentation des œuvres et d'accueil du public des grands musées internationaux. Les conservateurs et historiens d'art français, qui seront chargés d'élaborer le projet scientifique et culturel du musée, aideront Abou Dabi à traduire en langage artistique et muséographique un discours d'ouverture et de tolérance. Pour une période de dix ans à compter de l'ouverture du musée, dans l'attente de la constitution de la collection du musée d'Abou Dabi, des œuvres issues des collections du Louvre, des autres musées nationaux français et des musées de France qui souhaiteront participer au projet serviront de support à ce discours. La France s'engage donc sur cette période à prêter plusieurs centaines d'œuvres, pour des durées au plus égales à deux ans et par rotation. Pour accompagner la formation de la collection émirienne, des experts français proposeront une stratégie d'acquisition et des conseils de déontologie en la matière. Pour une durée de quinze ans à compter de l'ouverture du musée, la programmation d'expositions temporaires sera conçue et mise en œuvre par la France.

Enfin, la France conseillera Abou Dabi pour la mise en place de la future structure de gestion du musée, participera à la formation de ses cadres et accompagnera pendant une durée de vingt ans le fonctionnement du musée, afin de lui permettre de conforter sa place dans le paysage des institutions muséales internationales.

L'accord représente un montant de l'ordre de 1 milliard d'euros sur trente ans, qui bénéficieront au musée du Louvre et aux autres musées de France pour des projets scientifiques nouveaux, sans diminution de leurs moyens budgétaires actuels.

Marque de confiance inédite et signe de l'ambition commune des deux pays, le musée d'Abou Dabi joindra à son nom celui du plus beau et plus grand musée du monde, le Louvre. Ce geste sans précédent n'est rendu possible que grâce à la coopération globale ainsi conçue par la France et les Émirats.

(1) Voir le rapport de M. Patrick Balkany, au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, doc. AN n° 239, 2 octobre 2007.

B – L’achèvement de la réforme de notre « diplomatie d’influence » attendra

1) Un rapprochement déjà engagé sur le terrain entre les services de coopération et d’action culturelle et les établissements du réseau

• La carte des implantations culturelles en Europe fait l’objet d’évolutions ces dernières années, afin de contribuer à la résorption des doublons institutionnels, principalement entre Alliances françaises et établissements culturels, voire entre établissements eux-mêmes (au Luxembourg par exemple). C’est ce que retrace le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU RÉSEAU CULTUREL EN EUROPE

	Ouverture	Fermeture
2004		Sarrebruck, Porto et Graz
2005		Gand et Gênes
2006	Saragosse	Cologne, Dresde, Séville
2007		Bilbao
2008		Rostock
2009		Brême, Düsseldorf, Francfort, Hambourg, Leipzig, Mayence, Munich, Stuttgart (transformés en antennes de Berlin).

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Ces fermetures ne sont donc jamais des « fermetures sèches ». Par ailleurs, votre Rapporteur rappelle que les fermetures d’établissements culturels ne se traduisent pas immédiatement par des économies budgétaires importantes. En effet, à court terme, la fermeture d’un établissement implique des licenciements entraînant le versement d’indemnités.

Quant à la carte des implantations culturelles hors d’Europe, elle continue à évoluer également :

ÉVOLUTION DU RÉSEAU CULTUREL HORS D’EUROPE

	Ouverture	Fermeture
2005	Abuja	Nairobi
2006		Lagos
2007	Yogyakarta	
2008	Erbil (antenne de Bagdad)	
2009		Saint-Louis du Sénégal (transformé en antenne de Dakar). Istanbul, Izmir (transformés en antenne d’Ankara)

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Par ailleurs, afin de renforcer l’attractivité de la France auprès des étudiants étrangers, faisant suite à l’expérience menée en Chine, 30 centres pour les études en France (CEF), plates-formes de services pour l’accueil et l’orientation des étudiants, ont été ouverts depuis 2005. Au total, ces 30 pays représentent plus de 75 % des demandes de visas de long séjour pour études (VLSE).

- La réforme de notre dispositif culturel à l'étranger déjà en cours en application des décisions de 2008 du Conseil de modernisation des politiques publiques, l'instance de pilotage de la RGPP, s'est traduite en 2009 pour certains de nos postes diplomatiques par le rapprochement, au sein d'une structure unique par pays, des services de coopération et d'action culturelle et des instituts ou centres culturels.

Ainsi pour l'Allemagne et la Turquie, la mise en œuvre de ce regroupement a entraîné la fermeture des établissements situés en province, devenant des antennes de l'établissement situé dans la capitale. Le nombre d'établissements à autonomie financière a ainsi été ramené à 50 relevant du programme 185.

Le « chantier culturel » de l'ambassade de Berlin, poste pilote de la RGPP

La diminution des crédits d'action culturelle de 25 % en 2007 et 2008 puis de 15 % en 2009 a conduit le poste à réclamer l'absence de nouvelle baisse pour 2010, faute de quoi les moyens manqueraient pour entretenir ne serait-ce qu'un minimum de coopération avec les Länder, compétents dans ce domaine.

De 24 instituts culturels en 1997, le total est tombé à 11 aujourd'hui (dont un de taille très modeste) ; la dernière fermeture en date est celle de Rostock l'an dernier. L'attachée culturelle en poste à Hanovre n'est pas remplacée, l'établissement de Francfort fusionne avec l'institut de recherche de Göttingen et des économies ont été demandées à toutes les structures. Or les questions de coopération culturelle revêtent une dimension historique importante et sont un symbole de la relation franco-allemande.

D'ailleurs d'autres États développent leur coopération dans ce domaine ; c'est ainsi que le plus grand Institut Cervantès d'Europe vient d'ouvrir à Francfort.

Les dix instituts restants ont été regroupés pour leur gestion, dans la droite ligne des préconisations issues de la RGPP, en un unique établissement à autonomie financière. La clarté de ce dispositif, son pilotage et la dimension du fonds de roulement disponible sont les atouts les plus manifestes de cette réforme. L'autofinancement de cette politique atteint 60 % et l'effet de levier des fonds publics dans ce domaine est de 2,5 !

Les établissements ont désormais un urgent besoin de « prévisibilité » à moyen et long termes des moyens leur étant alloués ; car rien n'est pire que de s'engager dans un projet de coopération puis de devoir s'en retirer faute de moyens.

La fusion des SCAC et des établissements à autonomie financière s'inspire d'un modèle déjà en œuvre dans le réseau au sein d'un nombre limité de pays : les centres culturels et de coopération, qui regroupent les fonctions relevant des SCAC et celles relevant des EAF avec un budget unique dans le cadre de l'autonomie financière. C'est le cas notamment à Tunis, Mexico, Athènes, Sofia et au Caire. Une expérimentation dans 13 autres postes a été mise en place en 2009.

Mais cette réforme ne s'inscrit pas dans une cohérence parfaite avec celle qui est actuellement en cours en vue de la création d'une agence culturelle extérieure, notamment à cause d'un certain nombre d'obstacles juridiques, comptables, mais aussi à cause des choix d'ampleur que suppose cette réforme pour l'architecture même du ministère (*cf. infra*).

2) Une administration centrale fraîchement réorganisée avec la création de la direction générale de la mondialisation

- Au niveau de l'administration centrale, le décret du 16 mars 2009 portant création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), par fusion de l'ancienne DGCID, de la direction des affaires économiques et des services économiques de la direction des Nations unies, a permis de créer un cadre institutionnel à même de renforcer l'action du ministère des Affaires étrangères et européennes en matière de pilotage stratégique et d'exercice de la tutelle des opérateurs.

Il s'agit de l'une des plus importantes réformes du ministère depuis la fusion des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération en 1998. Au-delà de la construction du nouvel organigramme et du déménagement des services sur le site de la rue de la Convention, un véritable projet global, portant sur les objectifs et les méthodes de travail, a été mis en place.

L'organisation du Quai d'Orsay s'adapte ainsi à la nouvelle donne internationale et à la multiplication des acteurs : davantage d'anticipation, davantage d'interministériel et d'europpéen, davantage de réactivité et d'interdisciplinarité. Mais surtout davantage d'ouverture vers l'extérieur, *via* des partenariats renforcés avec les ONG, les universités et centres de recherche, les collectivités territoriales, le secteur privé et, bien sûr tous les partenaires étrangers de la France. Avec la DGM, direction stratège et pilote de la diplomatie d'influence et de solidarité, est poursuivi l'objectif d'une relation nouvelle avec les opérateurs du ministère que sont l'AEFE, CulturesFrance ou Campus France, grâce à un partage des tâches plus clair et opérationnel.

- Pour relever ses nombreux défis, la DGM s'est fixé pour priorité de s'imprégner d'une culture de résultat. L'évaluation, le contrôle de gestion et l'audit constituent, au sein de la Mission des programmes du Service des programmes et du réseau, les trois volets d'une démarche globale de performance qui vise à renforcer le pilotage stratégique et la prise de décision à l'administration centrale, dans le réseau et chez les opérateurs ayant signé un contrat d'objectifs et de moyens.

L'architecture du volet « performance » du PAP 2009 avait ainsi été revue pour tenir compte de la lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre au ministre des Affaires étrangères et européennes :

Synthèse de la lettre de mission du Président de la République et du Premier Ministre au ministre des Affaires étrangères et européennes

Rationaliser l'ensemble des moyens de l'Etat à l'étranger

- Mettre en adéquation nos priorités de politique étrangère avec les moyens du MAEE
 - internationaux des différents ministères ainsi qu'à leur qualité et à la performance rendue
- Améliorer le pilotage de l'action extérieure de l'Etat : réfléchir à la nature et à l'ampleur de nos implantations à l'étranger et à la cohérence des réseaux
 - Moderniser les services rendus aux français de l'étranger
 - Gérer rigoureusement les finances publiques, cesser la spirale de l'endettement

Renforcer l'efficacité de notre aide au développement

- Se concentrer sur des priorités géographiques
- Se concentrer sur des priorités sectorielles : santé, éducation, formation, développement durable
- Respecter la démocratie et la règle de droit, lutter contre la corruption
- Contribuer au traitement bilatéral et multilatéral des sorties de crise
- Réformer le système d'assistance technique
- Redonner une dimension ambitieuse au réseau des coopérants français à l'étranger
- Eviter la dispersion de nos moyens ; privilégier l'aide aux projets concrets, visibles et utiles ; évaluer les résultats atteints
- Développer une politique de gestion internationale concertée des flux migratoires

Développer notre influence culturelle à l'étranger

- Développer la fréquentation des établissements culturels français à l'étranger
- Accroître l'audience et le rayonnement de notre audiovisuel extérieur
- Développer une politique d'attractivité de la France en direction des élites étrangères
- Développer la langue française
- Développer l'enseignement français à l'étranger
- Développer le réseau de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger
- Prendre en charge de manière plus importante les coûts des études des enfants français dans les lycées français à l'étranger

Renforcer notre influence en Europe et dans le Monde

- Faire évoluer l'outil diplomatique vers un « ministère de la mondialisation »
- Se doter d'une capacité de gestion des crises afin de remplir un rôle de coordination de l'action extérieure
- Parvenir à la création un réseau consulaire européen unique
- Ouvrir l'action du MAEE aux acteurs de l'économie et de la société civile française : renforcer les contributions de l'Etat dans les domaines de l'analyse des risques, de la lutte contre la contrefaçon et la corruption, de l'intelligence économique, du soutien au développement international de nos entreprises
- Développer une politique de lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement
- Redonner à la France son rôle de pays moteur de l'Europe
 - Préparer la présidence française de l'Union européenne
 - Rapprocher les concitoyens de l'idée européenne
 - Prendre en compte l'Europe de la croissance et de l'emploi, l'Europe qui protège les citoyens, l'Europe de l'industrie et de la recherche volontariste et l'Europe qui agit fortement sur la scène internationale
- Mobiliser les fonctionnaires du MAEE sur les enjeux européens et la présence dans les institutions européenne

La maquette 2010 n'a donc été modifiée qu'à la marge. Par exemple, l'indicateur « Nombre de visites sur le site de l'ADIT ⁽¹⁾ dédié à la base de connaissances produite par les services scientifiques » a été affiné. Celui-ci est devenu un sous-indicateur et le « coût moyen d'une visite » vient compléter cette mesure afin d'obtenir l'indicateur suivant : « Fréquentation et efficience du site de l'ADIT dédié à la base de connaissances produite par les services scientifiques », plus axé sur la performance.

Si cet effort est très louable, votre Rapporteur n'en demeure pas moins convaincu, comme l'année dernière, qu'il est beaucoup trop réducteur, sinon inapproprié, de faire de cet indicateur le seul qui permette, au sein du programme 185, de mesurer l'atteinte de l'objectif « Relever les défis de la mondialisation ».

Pour le reste, il faut saluer le souci manifesté dans le PAP de commenter et de justifier les valeurs retenues pour les prévisions et les cibles affichées pour 2010 et 2011 (page 103 du PAP par exemple, à propos du nombre d'élèves inscrits dans les cursus francophones).

(1) L'Agence pour la diffusion de l'information technologique est un opérateur secondaire du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le contrôle de gestion, ou plus exactement le pilotage par les indicateurs, est en phase d'extension dans le réseau : 50 services de coopération et d'action culturelle, représentant près de 54 % des crédits délégués, participent actuellement à cet exercice, dont 24 pour le programme 185. Les postes remplissent chaque semestre un tableau de bord, qui a pour ambition d'améliorer le pilotage en interne et de créer un système de remontée d'informations au Département. Les résultats sont ensuite diffusés dans les services notamment à l'aide d'une base de données. Un effort de communication et de pédagogie est également mené auprès des personnels du réseau afin de donner chair au concept de gestion par la performance.

La formation des agents du réseau culturel sera justement l'un des rôles dévolus à la future agence culturelle dont la création a été plusieurs fois reportée. La première étape de cette création est contenue dans un projet de loi en instance d'examen au Sénat qui comprend notamment la transformation de CulturesFrance et de Campus France.

3) La transformation programmée de CulturesFrance et de CampusFrance

a) De CulturesFrance au nouvel opérateur culturel : un processus prévu de longue date

Le projet de loi déposé au Sénat le 22 juillet dernier précise les contours juridiques et les missions de la future agence culturelle. Celle-ci se substituerait à l'association CulturesFrance dont elle reprendrait de plein droit et en pleine propriété les biens, droits et obligations et aurait le statut d'EPIC pour l'action culturelle extérieure. C'est le décret relatif à son organisation administrative, financière et comptable qui précisera les modalités de la tutelle de l'établissement ainsi que son organisation et ses relations avec les postes diplomatiques et avec le réseau culturel.

Le financement de cette agence culturelle proviendra à la fois des pouvoirs publics et des ressources propres de l'établissement. La création d'un Établissement public doit justement permettre une recherche plus efficace de financements extérieurs et de co-financements.

La première étape de l'évolution de CulturesFrance vers une agence culturelle a été réalisée début 2009, avec le transfert des crédits du livre et de l'audiovisuel. La création de l'Établissement public conduira à doter l'opérateur de compétences complémentaires : programmes de français, formation des agents expatriés et recrutés locaux, qui doivent en faire l'instrument privilégié de la relance de notre action culturelle à l'étranger.

b) Le nouvel opérateur de la mobilité : un schéma intangible ?

- Le même projet de loi prévoit la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial chargé de développer l'expertise et la mobilité internationales. La mission de cet établissement sera de contribuer au renforcement de l'attractivité et au rayonnement de la France, notamment à travers la promotion de la mobilité internationale des étudiants, boursiers ou non, le développement des partenariats universitaires et de l'expertise française. L'établissement sera issu de la fusion de l'association « Egide », chargée de la gestion des programmes de mobilité internationale de l'État, et de deux groupements d'intérêt public : « France coopération internationale », chargé de l'appui aux opérateurs nationaux et de la promotion de l'expertise française, et « Campus France », chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français. Le texte organise le transfert des activités précédemment exercées par ces trois entités vers le nouvel opérateur, ainsi que le transfert au nouvel établissement des différentes catégories de personnels des trois entités dissoutes.

Cet établissement public sera chargé de promouvoir l'expertise française à l'étranger, de concourir au développement de la mobilité internationale et de faire connaître le système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français à l'étranger. Le nouveau directeur général du GIP FCI nommé par le conseil d'administration du 16 juin 2009, est mandaté par le ministre pour mettre en place cet opérateur dans un souci de rationalisation et de maintien de la qualité et du soutien à l'attractivité. Un contrat d'objectifs et de moyens sera négocié entre le ministère des Affaires étrangères et européennes, les autres ministères concernés et le nouvel opérateur.

- C'est pour votre Rapporteur l'occasion de faire un bref point de situation de Campus France, dont le budget 2009 s'élève à 6,26 millions d'euros, financés à hauteur de 4 millions par des subventions de l'État et de près de 2 millions d'euros par des ressources propres (prestations de service et produits des adhésions des membres). La subvention du ministère des Affaires étrangères et européennes s'élève à 1,17 million d'euros en 2009.

En 2009, l'Agence CampusFrance forme une équipe de 35 agents dont 22 agents contractuels non titulaires, 5 fonctionnaires détachés sur contrat et 8 fonctionnaires mis à disposition, dont un par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les priorités actuelles de l'action de CampusFrance : sont le renforcement de son action en Europe, l'intégration de l'Afrique suite à la fusion du réseau des centres pour les études en France (CEF) et des bureaux de l'ancien EduFrance, l'amélioration de l'accueil des étudiants étrangers au sein des Espaces CampusFrance, ainsi que la refonte de son site Internet « mondial » et des sites « locaux » à destination de l'étudiant, « professionnel » à destination des adhérents et partenaires.

En rappelant que la convention constitutive du GIP CampusFrance précisait que l'agence, créée à titre temporaire pour trois ans, avait pour objectif de préfigurer l'intégration de ses activités avec celles, d'une part, de l'association Egide et, d'autre part, du CNOUS, pour la partie qui concerne les étudiants étrangers, autour d'un champ de missions nouveau, dans le cadre juridique adéquat et dans le respect des équilibres financiers de ces opérateurs, votre Rapporteur note que telle n'a pas été l'orientation retenue dans le projet de loi déposé au Sénat ; les débats sur ce projet devront donc clarifier cette situation.

4) *Quelle place dans la réforme pour les instituts français de recherche à l'étranger ?*

L'ensemble des 27 instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) constitue un réseau unique s'étendant à toutes les parties du monde. Les cinq instituts installés en Europe, ainsi que ceux de Tokyo, Hong Kong et Jérusalem relèvent du programme *Rayonnement culturel et scientifique*, les autres du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement*.

**LES INSTITUTS FRANÇAIS DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER
RELEVANT DU PROGRAMME RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE**

(en milliers d'euros)

Pays	Ville	Établissement	Montant budget 2008	Dotation globale 2008	Dotation fonct 2008 uniquement	Montant budget 2009	Dotation globale 2009	Dotation fonct 2009 uniquement
Allemagne	Berlin	CRSS – Centre franco-allemand de la recherche en sciences sociales (Marc Bloch)	946,5	196,6	150	1 042,3	307,3	127,5
Allemagne	Göttingen	MHFA – Mission historique française de Göttingen	330,3	190	190	0	0	0
Chine	Hong-Kong	CEFC – Centre d'études françaises sur la Chine contemporaine	507,5	255,6	191,4	513,2	255,3	200
Grande-Bretagne	Oxford	MFO – Maison française d'Oxford	537,3	310,4	248,6	460,3	231,5	224,5
Israël	Jérusalem	CRFJ – Centre de recherche français de Jérusalem	254 815	185	125	294,8	209,9	125
Japon	Tokyo	MFJ – Maison franco-japonaise	631,7	372	360	665,1	308	306
République tchèque	Prague	CEFRES – Centre français de recherches en sciences sociales	354,2	217	185,3	334,7	225,9	185,3
Russie (Création 2007)	Moscou	CFRM – Centre franco-russe en sciences sociales de Moscou	284,7	203	50	260,4	192,5	42,5
Total pour le prg 185			3 847,1	1 929,7	1 500,3	3 570,7	1 730,4	1 210,8
Total pour l'ensemble des IFRE (programmes 185 et 209)			13 012,3	7 352,1	6 598,9	12 746	7 348,2	5 872,8

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

L'aide globale apportée à ces instituts est en légère diminution cette année. Elle s'élevait à 7,352 millions d'euros en 2008 et à 7,348 millions d'euros en 2009. Cette aide comprend :

- la dotation de fonctionnement versée par le ministère des Affaires étrangères et européennes et programmée chaque année par les postes ;

- les crédits d'intervention alloués par le même ministère, qui permettent d'accueillir des boursiers français ou européens, de promouvoir le débat d'idées par la tenue de séminaires et colloques, et de financer des programmes spécifiques de recherche, soit sur demande du poste, soit sur demande du Département ;

- diverses sources de cofinancement provenant du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, du CNRS et de partenaires locaux publics ou privés.

Il convient de souligner la part importante que représentent, pour le ministère des Affaires étrangères et européennes, les salaires des personnels expatriés (81 ETP). Si l'on n'enregistre qu'une diminution marginale de l'aide globale apportée à ces instituts entre 2008 et 2009, on note pour la même période une baisse de l'ordre de 11 % de la dotation de fonctionnement. Cette diminution est en grande partie compensée par une augmentation des apports extérieurs.

L'aide prévue en 2010 dépendra des arbitrages que les postes feront dans le cadre de leurs programmations respectives. D'ores et déjà, à compter de l'exercice 2010, le financement des bourses d'aide à la recherche pour les doctorants ne sera plus assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes. Il deviendra à l'évidence nécessaire de développer les partenariats actuels et d'en créer de nouveaux afin d'augmenter la part des cofinancements.

D'une façon plus générale, les modalités d'évolution de ces 27 instituts sont actuellement à l'étude et liées au périmètre de la future agence culturelle. Sans attendre cette réforme, la Mission historique de Göttingen a été, en 2009, transformée en institut français d'histoire en Allemagne, par fusion avec l'institut culturel et convention avec l'université de Francfort. Sans en être le cœur, ce sujet sera l'un des aspects à suivre lors de la mise en place définitive de la réforme, c'est-à-dire dans quelques années encore, semble-t-il.

5) Quel avenir pour le réseau culturel à l'horizon de trois ans ?

À bien des égards, la réforme annoncée du réseau culturel et de son pilotage a pris cette année des allures de feuilleton, dont les épisodes sont les suivants :

- sur fond de polémique quant à la nette diminution en 2009 des moyens d'intervention des postes en matière culturelle, le ministre des Affaires étrangères et européennes a, au mois de mars, annoncé en conférence de presse, parmi d'autres chantiers de modernisation du ministère, une ambitieuse réforme de l'action culturelle extérieure. On pouvait lire dans la plaquette de présentation, à propos de la

création d'une grande agence culturelle : « Une équipe de préfiguration composée de parlementaires et de personnalités de la culture précisera d'ici juillet 2009 les contours de cette agence et le calendrier de sa mise en marche. Sa création sera proposée au Parlement dans le cadre d'un projet de loi » ;

– l'équipe de préfiguration a, semble-t-il, proposé plusieurs schémas au ministre, qui devait annoncer sa décision au Palais des Congrès, à l'occasion des Journées du réseau, le rendez-vous annuel des acteurs de l'action culturelle et de la coopération. Or l'annonce a été celle d'un report de la décision, afin de prendre le temps de la concertation au sein du réseau ;

– c'est dans ce contexte qu'a été déposé au Sénat, le jour de son adoption par le Conseil des ministres du 22 juillet, un projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État ⁽¹⁾ qui crée la catégorie des « établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France », forme particulière d'EPIC, et institue les deux premiers d'entre eux. Il s'agit tout d'abord de l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales, successeur de l'association Egide et des GIP Campus France et France coopération internationale. Il s'agit ensuite de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure, successeur de CulturesFrance ;

– le 28 août dernier, dans son discours de clôture de la Conférence des ambassadeurs, le ministre a confirmé avoir confié cette mission de consultation à Mme Delphine Borione, nouvelle directrice de la politique culturelle et du français à la DGM. Il a précisé avoir confié à M. Dominique de Combles de Nayves, fin connaisseur du ministère et membre actif de la Commission du Livre blanc en 2007-2008, une expertise des questions techniques posées par la réorganisation envisagée. Le questionnaire était le suivant :

QUESTIONNAIRE AUX POSTES SUR LA RÉORGANISATION DU RÉSEAU CULTUREL

I – Conséquences statutaires et fiscales, dans votre pays de résidence, d'un éventuel rattachement des établissements à autonomie financière – centres culturels et instituts français – à un établissement public dont le siège serait à Paris

1 – La convention de Vienne (art. 1) fait référence à la notion de mission diplomatique. Cette notion s'applique-t-elle actuellement aux EAF de votre pays de résidence et s'appliquerait-elle dans l'hypothèse de leur rattachement à l'EPIC ?

2 – Quel serait le statut juridique et fiscal de la représentation locale de cet EPIC en comparaison de celui accordé actuellement à des établissements rattachés à d'autres établissements publics français (exemples : agence AFD, lycée en gestion directe, Ubifrance...)?

* À quelle imposition les activités commerciales des CCF et des IF de votre pays de résidence (cours, certifications, CEF, cafétéria, ticketing...) sont-elles aujourd'hui assujetties ? Quelles modifications entraînerait un rattachement de ces établissements à un EPIC ?

* Quelles seraient les conséquences fiscales sur le chiffre d'affaires de la représentation locale, notamment vis-à-vis des recettes externes (mécénat, sponsoring...)?

(1) Doc. Sénat n° 582 rectifié, 2008-2009.

* Quelles seraient les conséquences réglementaires et fiscales d'un transfert de propriété notamment en matière de taxe foncière ?

3 – Quels pouvoirs et compétences convient-il que l'ambassadeur détienne vis-à-vis de la représentation locale au regard de la programmation des activités (programmes et budgets) ?

II – Conséquences en matière de gestion des ressources humaines, dans votre pays de résidence, d'un éventuel rattachement des établissements à autonomie financière – centres culturels et instituts français – à un établissement public dont le siège serait à Paris

A – Personnels expatriés

1 – Au sein d'une éventuelle représentation locale de l'EPIC, quel serait le statut juridique et fiscal des personnels expatriés ? S'ils sont envoyés par la MAEE ? S'ils sont envoyés par l'établissement public ?

2 – La transformation du statut de l'établissement aurait-elle des conséquences en matière d'obtention des visas et permis de travail des personnels envoyés par le MAE ? Par l'établissement public ?

3 – Quels pouvoirs et compétences convient-il que l'ambassadeur détienne vis-à-vis de la représentation locale au regard de la carrière des cadres (nomination, évaluation) ?

B – Personnels locaux

1 – Quelles seraient les modalités de transfert des agents de droit local d'un SCAC ou d'un EAF vers la représentation locale de l'EPIC ? Cette évolution pourrait-elle reposer sur une continuité juridique des contrats des intéressés ou nécessiterait-elle une mesure de licenciement de l'ancienne entité ?

2 – Ce transfert aurait-il des conséquences pour la fiscalité pesant sur les agents ?

3 – À quels montants seraient approximativement susceptibles de s'élever les coûts induits par le basculement dans l'EPIC des agents de droit local ?

4 – Ce transfert aurait-il des conséquences spécifiques pour les ADL de nationalité française (préférence nationale accrue hors ambassade pour les recrutements, visas, permis de travail) ?

III – Retour d'expérience

Quels enseignements retirez-vous de la mise en place des antennes d'UBIFRANCE dans votre pays de résidence, en particulier en ce qui concerne la bonne coordination de l'action publique sous votre autorité ?

Quelles sont les conditions de fonctionnement des opérateurs linguistiques et culturels de nos partenaires européens ?

IV – Pour les pays où n'existent pas de centres culturels ou d'instituts français, sous quelle forme envisagez-vous une représentation de l'EPIC ?

Interrogé par votre Rapporteur à propos du résultat de la consultation des postes au cours de son audition par la commission des Affaires étrangères le 13 octobre dernier, le ministre a indiqué avoir reçu le rapport de M. de Comblès de Nayves trois jours auparavant. Il a également déclaré : « *Quant à l'inquiétude qu'inspirerait la réforme, elle m'a conduit à envoyer un questionnaire à nos 16 000 agents : nous n'avons eu que 450 réponses, dont dix de la part d'ambassadeurs... L'anxiété n'est donc peut-être pas si grande.* »

Quel est le nœud du problème ? Non pas tant la transformation de CulturesFrance en EPIC, qui est une réforme attendue depuis maintenant plusieurs années. Mais l'articulation qui sera instaurée entre cet EPIC et le réseau des SCAC,

EAF et autres centres et instituts culturels de par le monde. Un article du *Monde* ⁽¹⁾ a exposé, dans la foulée de l'attribution de juillet, la thèse des crispations engendrées par ce choix délicat : le réseau culturel *lato sensu* doit-il demeurer en l'état, étroitement dépendant de l'administration centrale qu'est la DGM, ou bien doit-il dépendre en premier ressort de la future agence culturelle ?

Tel était donc l'enjeu des annonces ministérielles attendues d'un jour à l'autre. Par lettre en date du 27 octobre ⁽²⁾ adressée à l'ensemble des agents du réseau culturel, le ministre a indiqué : « *Je souhaite qu'après une période de trois ans de mise en œuvre de ce nouveau dispositif [la fusion des centres culturels et des SCAC, sous un nom qui serait le même que celui de l'agence parisienne], un rendez-vous soit pris pour évaluer son fonctionnement et envisager le rattachement administratif du réseau à l'agence. Je suis personnellement favorable à cette évolution, qui n'est toutefois, compte tenu de ses conséquences administratives et financières, envisageable qu'à terme.* »

Le ministre a donc décidé, comme en juillet dernier... de ne pas trancher. Voilà qui ouvre de nouvelles perspectives à la mission d'information de la commission des Affaires étrangères sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture.

(1) Nathaniel Herzberg, « M. Kouchner contraint de retarder de "quelques mois" sa réforme du réseau culturel français à l'étranger », *Le Monde*, 18 juillet 2009.

(2) Cette lettre est reproduite en annexe au présent rapport.

CONCLUSION

Votre Rapporteur serait tenté de faire dépendre son avis sur le vote des crédits du programme *Rayonnement culturel et scientifique* du sort qui sera réservé à l'amendement d'équité qu'il propose pour encadrer enfin la coûteuse prise en charge de la scolarité des élèves français inscrits dans les lycées français à l'étranger. Ce généreux engagement présidentiel s'est révélé, en pratique, trop lourd d'effets pervers pour ne pas être limité désormais.

Ce sujet est en effet emblématique de la conduite d'une réforme, et c'est pour cette raison qu'il acquiert une telle valeur symbolique : oui, le réseau des lycées français de par le monde est capable de s'adapter au changement, à condition que ce changement soit compréhensible par tous et compatible avec les principes fondateurs de l'enseignement français à l'étranger.

De même, la réforme de notre réseau culturel sera acceptée et réussie si elle est convaincante aux yeux des agents qui seront chargés de la mettre en œuvre, et ce même si elle est exigeante. Exigeante, elle le sera certainement si elle est animée de la grande ambition que peu de pays peuvent se permettre d'afficher pour leur langue, leur culture, leur patrimoine et leurs valeurs.

De ce point de vue, le nouvel atermolement ministériel du 27 octobre, pour prudent qu'il soit, n'est pas forcément gage de l'audace que réclame la réforme. En outre, les moyens de fonctionnement dégagés dans le présent projet de loi de finances sont tout justes suffisants pour nourrir l'ambition proclamée ; les moyens humains dont notre réseau est riche peuvent et doivent les démultiplier. C'est ce pari que votre Rapporteur veut formuler ; rendez-vous est pris pour la mission d'information sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture, qui achèvera ses travaux dans quelques mois, et qui, peut-être, demandera au Gouvernement de hâter la réforme qu'il fait miroiter depuis maintenant un certain temps.

EXAMEN EN COMMISSION

I – Audition du Ministre

Au cours de sa réunion du 13 octobre 2009, 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 2010.

M. le président Axel Poniatowski. Monsieur le ministre, nous avons le plaisir de vous recevoir à nouveau, pour une audition cette fois exclusivement consacrée au budget 2010 de votre ministère et à la réforme du réseau diplomatique.

Cette année, les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » seront examinés en séance publique, et non plus en commission élargie.

MM. Jacques Myard et Jean-Michel Boucheron. Très bien !

M. le président Axel Poniatowski. Cet examen aura lieu le mardi 3 novembre prochain à 9 heures 30, après la présentation de ces crédits en commission par les rapporteurs, Geneviève Colot et François Rochebloine, le mercredi 28 octobre dans la matinée.

Monsieur le ministre, je vous laisse la parole.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes. La mission « Action extérieure de l'État » recouvre quatre éléments. Premièrement, les moyens du réseau diplomatique, consulaire et de l'action culturelle dans les pays développés. Deuxièmement, les contributions internationales de la France au système des Nations unies et aux organisations européennes. Troisièmement, les crédits en faveur des Français à l'étranger – bourses, action sociale – et ceux de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Enfin, les moyens de notre diplomatie d'influence à destination des pays de l'OCDE, le reste des crédits de coopération culturelle relevant de la mission interministérielle « Aide publique au développement ». Les crédits de cette mission seront examinés en commission élargie le 10 novembre.

Je commencerai par un motif de satisfaction : le projet de budget pour 2010 du ministère des affaires étrangères et européennes est en augmentation. Avec 4,9 milliards d'euros, contre 4,6 en 2009, il est en progression de 11 % en crédits d'engagement et de 7 % en crédits de paiement. Dans un contexte budgétaire très difficile, nous nous sommes efforcés de concilier la rigueur et les grandes priorités diplomatiques, en n'obérant en rien les capacités d'action de la France à l'étranger.

Ce budget volontariste est à la fois un budget d'engagement et un budget de réforme.

C'est tout d'abord un budget d'engagement, dont la progression reflète les priorités de notre diplomatie, qui demeure universelle.

Première priorité : le soutien au multilatéralisme et au système onusien. Les contributions aux organisations internationales s'élevaient à 393 millions d'euros. Elles vont à près de 70 organisations internationales – contre 140 en 2007, un recentrage ayant été opéré. Un effort accru de sincérité budgétaire se traduit par l'inscription de 50 millions d'euros supplémentaires pour les opérations de maintien de la paix, après les 40 millions supplémentaires déjà inscrits en 2009. La France souhaite que les barèmes de contribution, notamment à l'ONU, soient plus équitables et qu'ils reflètent le rôle croissant des pays émergents, tout en nous permettant de dégager un peu de marge de manœuvre sur notre budget.

Deuxième priorité : le respect des engagements politiques pris au plus haut niveau de l'État, concernant notamment la gratuité de la scolarisation des élèves français à l'étranger, étendue à la classe de seconde.

Les moyens consacrés aux mécanismes de soutien à la scolarité progressent de 20 millions d'euros. Ils seront ainsi passés de 67 millions en 2008 à 106 millions en 2010 ; près de 30 000 élèves – sur 80 000 – bénéficient d'une aide à la scolarité, 9 500 au titre de la mesure de gratuité et 20 000 au titre des bourses.

Pour autant, je n'oublie pas le développement du réseau des lycées français, outil d'influence et source de rayonnement culturel incomparables. L'AEFE voit ainsi sa dotation progresser de 10 millions d'euros pour soutenir le formidable essor du réseau et l'afflux continu de nouveaux élèves.

Troisième priorité : l'action culturelle extérieure. Elle bénéficie d'une mesure exceptionnelle de 20 millions d'euros dans ce projet de loi de finances, mais ce sont 40 millions additionnels qui nous ont été accordés par le Premier ministre sur deux ans pour accompagner la réforme de notre dispositif.

Quatrième priorité : la sécurité. Un effort particulier va être consenti pour mettre à niveau les dispositifs de sécurité de nos ambassades, car l'État a le devoir de protéger ses agents. Dans un contexte international tourmenté, la sécurité des postes diplomatiques est une préoccupation majeure. La dotation 2010 s'élève à 15,5 millions d'euros, soit une augmentation de 50 % pour les dépenses d'équipement – sécurité passive – et la mise en œuvre de moyens humains – sécurité active –, notamment dans les nouvelles zones de menace. Une trentaine de postes en bénéficieront.

Ce budget est en deuxième lieu un budget de réforme. Il traduit le souhait du ministère de s'inscrire dans l'effort global de maîtrise du train de vie de l'État et de modernisation de l'action publique, afin que chaque euro dépensé soit le plus utile possible.

J'ai déjà parlé, tout d'abord, de l'effort de sincérité budgétaire. Il se traduit non seulement par l'inscription de 50 millions supplémentaires pour les opérations de maintien de la paix, mais aussi par le réajustement des crédits de masse salariale, avec l'inscription de 10 millions supplémentaires.

S'agissant, ensuite, de la maîtrise du train de vie de l'État, nous poursuivons, comme la plupart des ministères, la diminution des effectifs et des moyens de fonctionnement, grâce à une réforme en profondeur du réseau diplomatique, consulaire, culturel et de coopération.

La modernisation de l’outil diplomatique dans toutes ses composantes permettra de rendre 255 emplois en 2010, soit une réduction de 2 % des effectifs du ministère. Ces efforts seront répartis entre l’administration centrale et l’étranger, où ils seront concentrés sur les grandes ambassades dites à « format d’exception » et les plus petites, c’est-à-dire les trente postes de présence diplomatique pour lesquelles un format-type à 10 postes équivalents temps plein (ETP) a été défini. Notre présence n’en reste pas moins universelle, et c’est l’atout de notre diplomatie. Le cœur du métier diplomatique – la veille politique, la protection des Français, la diplomatie d’influence – est préservé partout.

Je souligne que ce ministère est entré dans un processus de rationalisation de l’emploi public bien avant les autres, depuis maintenant près de quinze ans. Si nous poursuivons cet effort, il n’en est pas moins impératif de préserver pour l’avenir une capacité de redéploiement interne de nos effectifs, pour les personnels diplomatiques en particulier.

Nos moyens de fonctionnement, à Paris et dans les postes, diminuent aussi de 2 %.

Un mot sur la mise en œuvre de la réforme du ministère. 2009 fut l’année de la réforme de notre administration centrale, celle aussi d’une opération immobilière majeure – l’installation des sites de La Courneuve et de Convention, que je vous invite à visiter – et exemplaire, puisqu’elle s’est faite à coût nul pour l’État. En 2010, nous allons en premier lieu poursuivre la réforme de nos opérateurs : transformation de l’opérateur culturel, création de l’opérateur pour la mobilité ; réaffirmation de notre tutelle politique et stratégique sur l’Agence française de développement. Nous allons d’autre part poursuivre la mutation stratégique du réseau, autour du principe général de renforcement de l’autorité de l’ambassadeur comme coordonnateur et animateur des services. Les mots d’ordre seront : regroupement, mutualisation et externalisation, au moins partielle, des fonctions support des services de l’État à l’étranger – achats, intendance, informatique, gestion immobilière – ; modernisation des services consulaires, avec l’extension de la biométrie sans ETP supplémentaire ; réorganisation de nos dispositifs de diplomatie d’influence.

Quelques remarques enfin sur notre politique d’action culturelle et nos crédits d’influence, au cœur de l’outil diplomatique. L’an dernier, je faisais devant vous le constat très regrettable de leur effondrement. Au sein du programme Rayonnement culturel et scientifique, les crédits de diplomatie d’influence à destination des pays de la zone OCDE (hors crédits de l’AEFE) avaient enregistré jusqu’à 20 % de baisse. Cette année, les dotations seront stabilisées – autour de 80 millions d’euros – sur le programme budgétaire 185, et en progression si l’on inclut les crédits de la mission « Aide publique au développement » – 177 millions, soit + 4 % sur le programme 209.

La crise des moyens aura permis de révéler une crise de sens de notre politique, un doute sur les structures, les hommes et les outils. Ce fut le point de départ d’une réflexion approfondie sur la modernisation de notre dispositif. J’aurai l’occasion de vous présenter les conclusions de cette réflexion très prochainement, lors du débat sur le projet de loi relatif à l’action extérieure de l’État. Mon objectif est de mettre en place un dispositif plus efficace et plus cohérent. Cela suppose en particulier une tutelle renforcée du ministère des affaires étrangères et un lien rénové entre son agence d’influence et le réseau d’établissements à l’étranger.

Je terminerai par quelques points qui nécessitent une vigilance particulière.

Le premier est la gestion immobilière du ministère, qui doit concilier des impératifs de prestige et des problèmes récurrents de trésorerie.

A l'étranger, la réflexion sur un opérateur immobilier progresse, mais je souhaite que nous puissions préserver, dans le choix de nos implantations, la double dimension de prestige et de sécurité.

En France, il nous faut achever l'opération de regroupement. Le 37, Quai d'Orsay restera le cœur et l'emblème de la diplomatie française. Au terme de sa rénovation, estimée à 70 millions d'euros à l'horizon 2012-2013, la capacité d'accueil des bureaux devrait être portée à 1300 agents au lieu de 900 aujourd'hui, et le site entièrement modernisé. Le ministère des affaires étrangères et européennes pourra définitivement libérer ses implantations résiduelles, notamment boulevard des Invalides.

Deuxième sujet de préoccupation : l'action sociale. Sa dotation budgétaire passe de 19 à 17,5 millions d'euros. Il nous faut donc trouver des marges de manœuvre, afin de maintenir au mieux notre effort de solidarité vis-à-vis de nos ressortissants les plus démunis à l'étranger. Dans cette perspective, nous devons en particulier mettre à profit les progrès de la citoyenneté européenne et le principe de non-discrimination en matière d'action sociale au bénéfice de nos compatriotes résidant dans les pays de l'Union européenne. Nos postes consulaires veilleront, en application de ce principe, à ce que nos ressortissants puissent accéder pleinement aux mécanismes de protection sociale de leur pays de résidence.

Enfin, bien que l'aide publique au développement (APD) ne relève pas de la mission « Action extérieure de l'État », je veux souligner l'effort consenti en ce domaine, notamment dans un cadre bilatéral au titre de l'aide projet, en particulier pour l'aide civile à l'Afghanistan et au Pakistan – avec 50 millions d'euros par an, la France est au sixième rang des contributeurs.

Pour atteindre l'objectif d'une APD à 0,7 % du PIB, il nous faudra être inventifs. C'est ainsi que j'ai proposé à nos partenaires internationaux une contribution sur les transactions financières. Au taux de 0,005 %, soit un prélèvement de 5 centimes sur une transaction de 1 000 euros, elle permettrait déjà de lever 30 milliards d'euros par an.

Dans ce contexte, votre aide et votre relais sont plus que jamais indispensables. Nous avons besoin de vous pour préserver le formidable outil que constitue notre réseau de lycées français à l'étranger, et à travers lui l'AEFE, et pour consolider le double objectif de soutien aux élèves français et de développement et modernisation du réseau. Surtout, nous avons besoin de votre confiance pour mener à bien la réforme. Nous nous retrouverons prochainement, je l'espère, pour débattre du projet de loi relatif à l'action extérieure.

M. le président Axel Poniatowski. Merci pour cette présentation, monsieur le ministre. Avant de donner la parole à François Rochebloine, l'un de nos deux rapporteurs sur les crédits de la mission, j'aurais moi-même deux questions à vous poser au sujet de l'impact de la réforme du réseau sur le budget.

Vous nous avez expliqué qu'une trentaine d'ambassades étaient transformées en postes de présence diplomatique ; quelles économies en résulte-t-il, en termes de crédits et d'effectifs ?

D'autre part, dans ce PLF, en incluant les transferts d'emplois, les effectifs diminuent globalement de 300 ETP, mais les dépenses de personnel de la mission « Action extérieure de l'État » augmentent de 12 millions. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi ?

M. François Rochebloine. Monsieur le ministre, vous vous êtes félicité à juste titre de l'abondement en gestion 2009 des crédits d'action culturelle, à hauteur de 20 millions d'euros, ainsi que d'une autre mesure exceptionnelle du même montant pour le même objet en 2010.

La mesure 2010 s'applique-t-elle à la base 2009 d'origine, ou à la base majorée de 20 millions ?

Quelle est la répartition des 20 millions, tant en 2009 qu'en 2010, entre les programmes 185 Rayonnement culturel et scientifique et 209 Solidarité avec les pays en développement ? Pourriez-vous nous donner des exemples précis de l'utilisation prévue de ces crédits ?

Quand les 20 millions d'euros de 2009 seront-ils effectivement alloués ? Si l'on ne peut pas les utiliser avant la fin de l'année, pouvez-vous nous donner l'assurance qu'ils seront reportés sur 2010 ?

Ma deuxième question concerne le moratoire que vous avez annoncé sur la montée en charge de la gratuité pour les élèves français scolarisés dans le réseau de l'AEFE. C'est une décision sage, mais elle ne fait pas cesser les effets pervers de la mesure, qui restera contestable tant qu'elle ne sera pas encadrée pour être rendue plus équitable. Où en est la réflexion sur ce sujet ? Geneviève Colot et moi avons déposé l'année dernière un amendement qui avait été adopté à l'unanimité par notre commission, mais qui malheureusement avait été rejeté en séance publique. Le premier volet de l'amendement plafonnait le montant de la prise en charge et le second fixait un plafond de revenu pour les bénéficiaires. Dans le cadre de la mission d'information que nous menons à la commission des affaires étrangères sur ces questions, nous nous sommes rendus en Angleterre, en Allemagne, au Chili, en Argentine : nous n'avons pas encore trouvé une seule personne qui soit satisfaite de cette mesure.

En outre, on assiste dans certains pays, au motif de cette prise en charge, à une explosion des frais de scolarité. L'AEFE, qui est pourtant très bien gérée, est confrontée à des problèmes de fonctionnement ; elle a aujourd'hui un fonds de roulement de moins de quinze jours de fonctionnement, alors qu'il a représenté jusqu'à deux mois.

Je voudrais vous interroger en troisième lieu sur notre réseau culturel. Sa réforme est importante pour l'influence de la France dans le monde, et il est donc normal que le Gouvernement prenne tout le temps nécessaire pour la mettre au point. Cependant, l'incertitude et l'inquiétude grandissent après les annonces de mars puis le report de juillet. Pouvez-vous nous dire ce que Mme Delphine Borione et M. Dominique de Combles de Nayves préconisent, à l'issue de la consultation auprès des postes, sur le point crucial de la réforme, à savoir le périmètre de la future agence culturelle et son articulation avec le réseau des services culturels des ambassades d'une part, et des centres et instituts culturels d'autre part ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous rassurer quant à la pérennité de la catégorie juridique des établissements à autonomie financière – tel celui que nous avons vu la semaine

dernière à Berlin –, qui sont la clé d'un fonctionnement optimal et au moindre coût du réseau culturel ?

Pouvez-vous nous préciser le calendrier d'examen du projet de loi créant deux agences, que vous avez présenté en Conseil des ministres le 22 juillet dernier et qui a été déposé sur le bureau du Sénat ?

Enfin, comment envisagez-vous de professionnaliser davantage les agents de notre réseau culturel à l'étranger ?

M. le ministre. Les effectifs du ministère auront baissé en trois ans de 700 ETP, soit une baisse de 4,3 % par rapport à 2008 ; en six ans, ils auront été réduits de 10 %. L'universalité du réseau est néanmoins maintenue.

Sa réforme se traduit tout d'abord par la constitution d'une trentaine de postes de présence diplomatique simple, d'un format-type de 10 ETP ; une implication active des ambassadeurs a été demandée, notamment sur les conséquences immobilières de la réduction des formats. Cela devrait entraîner dans chacun des pays concernés la suppression de 4 à 5 ETP.

En deuxième lieu, il est prévu de réduire d'environ 10 % les effectifs dans huit ambassades parmi les mieux dotées – Etats-Unis, Royaume uni, Allemagne, Espagne, Italie, Maroc, Sénégal, Madagascar –, dans le cadre d'un effort interministériel pour réduire le nombre d'agents dans ces pays – car le personnel diplomatique ne doit pas être seul concerné. L'objectif est de réduire les effectifs de 160 ETP, soit en moyenne 20 ETP par poste. Enfin, une centaine d'ambassades à missions prioritaires seront moins touchées mais rendront néanmoins 110 ETP.

Géographiquement, les objectifs à terme de réduction des effectifs illustrent la priorité donnée aux pays émergents, moins touchés en proportion par les baisses d'ETP, avec – 15 % en Afrique et dans l'Océan indien, – 10 % dans l'Union européenne, – 8 % en Amérique, – 8 % en Afrique du Nord et au Moyen-orient, – 6 % en Europe continentale et – 6 % en Asie.

Ce recalibrage selon une double logique permettra de réaliser une économie de l'ordre des 380 ETP recherchés en trois ans, soit un total de 570 ETP que le ministère restituera sur son réseau à l'étranger.

Quant à l'augmentation de la masse salariale d'environ 10 millions d'euros entre 2009 et le PLF 2010, monsieur le président, elle s'explique d'abord par la nécessité de payer les retraites. Comme dans tous les ministères, nous devons faire face à la forte augmentation de nos cotisations, qui passent de 60 à 62 % de l'assiette de référence. D'autre part, et c'est le point essentiel, notre masse salariale était sous-évaluée de 10 millions sur un total de 1 030 millions ; nous ne pouvions pas pourvoir tous les emplois autorisés dans le cadre de notre plafond d'emplois – car nous n'aurions pas eu suffisamment de crédits de rémunération pour payer nos personnels. Un exemple de la conséquence de ce hiatus entre le nombre de nos emplois et notre masse salariale : en 2008 et début 2009, nous avons été contraints de geler les recrutements de nos agents contractuels, et principalement des assistants techniques et des personnels pour notre réseau culturel. Dans le projet de budget 2010, nous sommes convenus avec le ministère du budget d'une dotation complémentaire de 10 millions. Nous pouvons donc désormais travailler dans de bonnes conditions, sans craindre de devoir à nouveau geler les contrats. L'affaire est donc réglée.

La transformation des trente ambassades en postes de présence diplomatique permet de faire 2 millions d'euros d'économies de fonctionnement et de geler 50 ETPT – à rapporter à la baisse de 255 ETPT du plafond d'emplois du ministère.

Sur tout cela, nous avons évidemment un dialogue avec les syndicats et les agents.

M. Jacques Myard. Comme le dossier est mauvais, cela ne doit pas être facile !

M. le ministre. Monsieur Rochebloine, sur les 20 millions d'euros de crédits d'action culturelle supplémentaires pour 2009, 6,5 millions vont au programme 185 et 13,5 millions au programme 209. N'ayez crainte, je ne laisserai pas échapper cette somme ! 20 millions vont s'y ajouter pour 2010, dont 9 millions pour le programme 185 et 11 millions pour le programme 209. Au total, cela fait donc 40 millions de plus sur deux ans. Cette enveloppe a vocation à être allouée dans des opérations non récurrentes : création de l'agence, relance et modernisation du réseau, soutien aux industries culturelles.

En ce qui concerne l'enseignement français à l'étranger, le moratoire qui a été décidé va permettre de faire le point sur la situation et de trouver la meilleure solution pour l'avenir, en corrigeant les injustices. Nous devons notamment veiller à ce que la gratuité offerte aux Français ne pénalise pas les élèves étrangers. Nous pourrions sans doute vous présenter notre bilan au milieu de l'année 2010.

M. François Rochebloine. Seriez-vous favorable à notre amendement ?

M. le ministre. Monsieur Rochebloine, je suis un fidèle serviteur de l'État et, quelle que soit mon opinion personnelle, je dois considérer les avantages et inconvénients de chaque système. Les choses ne sont pas simples. Je reconnais comme vous que l'on a profité de la gratuité pour augmenter les frais d'inscription. Mais je souligne aussi l'attractivité de notre réseau, qui a scolarisé cette année 5 600 élèves de plus.

La pérennité de la catégorie des établissements à autonomie financière est un problème qui concerne le ministère des finances, mais la pérennisation de l'autonomie financière des instituts est la clé de voûte de notre réforme. Les établissements drainent à eux seuls 100 millions d'euros de recettes pour le réseau, ce qui représente un taux d'autofinancement de 55 %. La révision générale des politiques publiques nous demandant d'atteindre 60 %, la priorité est de conforter l'autonomie financière. Je souhaite que le projet de loi relatif à l'agence soit examiné au Sénat avant Noël ; mais il fallait que je prenne connaissance de tous les travaux entrepris. J'ai reçu celui de M. de Combes de Nayves il y a trois jours.

S'agissant de la professionnalisation des agents de notre réseau culturel à l'étranger, la formation est bien une priorité de cette réforme. Elle doit s'appuyer sur l'idée qu'un centre culturel doit être avant tout celui du pays d'accueil. La rallonge budgétaire que nous avons obtenue pour 2009 et 2010 nous permettra de financer cette formation – y compris celle des ambassadeurs.

Quant à l'inquiétude qu'inspirerait la réforme, elle m'a conduit à envoyer un questionnaire à nos 16 000 agents : nous n'avons eu que 450 réponses, dont dix de la part d'ambassadeurs... L'anxiété n'est donc peut-être pas si grande.

M. François Rochebloine. Le fait que l'anonymat n'ait pas été total expliquerait me dit-on ce piètre résultat.

M. Jean-Paul Bacquet. Concernant l'enseignement français à l'étranger, l'effort ne saurait porter uniquement sur la prise en charge de la scolarité des élèves français. Pourriez-vous faire le point sur les ouvertures et fermetures de lycées français à l'étranger ? Au Yémen, nous avons ensemble constaté il y a quelque temps la fermeture d'une école.

M. le ministre. Elle est maintenant rouverte.

M. Jean-Paul Bacquet. Vous vous étiez engagé à la rouvrir, et je ne doutais pas que vous alliez le faire – mais elle avait été fermée sans que l'on vous prévienne.

Quant au rayonnement culturel et scientifique, il ne faut pas oublier qu'il passe aussi par l'accueil en France d'étudiants étrangers, ce qui suppose qu'ils obtiennent un visa. J'étais la semaine dernière au Vietnam avec Mme Ameline et M. Bouvard ; les Vietnamiens nous disaient avoir un très bon système de santé parce que leurs étudiants étaient allés dans des grands services hospitaliers français, mais déploraient qu'il n'en aille pas de même aujourd'hui, faute de visas.

Enfin, puisque vous parlez de politique d'aide au développement « ciblée », je me réfère à l'excellent rapport de notre collègue Henriette Martinez, qui montre combien il est difficile de comprendre comment fonctionne l'APD. Sommes-nous véritablement associés aux décisions prises ? Quels sont les critères retenus ? A-t-on une évaluation ? Exige-t-on que l'aide soit accordée dans le cadre d'un partenariat ?

M. Paul Giacobbi. Ce budget est manifestement beaucoup plus sincère dans bien des domaines, notamment pour ce qui concerne le multilatéral, et en cours de redéploiement. Concernant le rayonnement de la France, pour lequel on note des efforts incontestables, il reste quelques interrogations. Un exemple précis : il y avait à New York une librairie française, qui avait son siège à Rockefeller Center ; elle a fermé ses portes en septembre – alors qu'elle existait depuis 1935. Et pendant ce temps, nous avons un service culturel qui occupe un magnifique immeuble sur Central Park, à un endroit où presque personne ne passe.

M. Jean Glavany. A propos de la rationalisation dans la gestion des ressources humaines, est-il exact que 30 ambassadeurs sont actuellement sans affectation ? Si oui, pourquoi ?

Ma deuxième question – moins directement liée au budget, mais qui l'est néanmoins dans la mesure où les crédits budgétaires servent à mener une politique – concerne l'Afghanistan. Nous y avons des troupes, dans un contexte très tendu. Aux Etats-Unis, un débat s'est engagé au plus haut niveau et dans toute la presse sur la demande du général McChrystal d'envoyer 40 000 hommes supplémentaires. En France, rien ! Quand le Gouvernement organisera-t-il un débat au Parlement sur les objectifs de notre présence en Afghanistan, la situation de nos forces et la stratégie retenue ?

M. Jacques Myard. Monsieur le ministre, le ministère des affaires étrangères est le seul ministère régalian dont les effectifs baissent depuis quinze ans sans discontinuer. C'est proprement scandaleux. Nous avons besoin d'un outil pour renseigner le Gouvernement sur ce qui se passe dans le monde. Vous avez à juste titre créé une direction de la mondialisation, et c'est bien, mais encore faut-il que les informations lui parviennent. Je ne peux pas voter un budget qui poursuit cette déflation des effectifs.

De surcroît, je constate que, dans les crédits d'aide au développement comme dans les crédits d'action culturelle, il n'y a pas de redéploiement du multilatéral au profit du bilatéral, bien au contraire. Or le bilatéral est l'instrument d'une stratégie d'influence, contrairement au multilatéral, qui est anonyme.

Quant à la gratuité de la scolarité, elle constitue sans aucun doute une faute, d'autant qu'elle a été financée par la diminution des crédits d'action culturelle. Il faut trouver les moyens de taxer les entreprises à l'étranger pour qu'elles appuient l'action de la France au niveau bilatéral.

Dernier point : j'ai été très frappé, à la Conférence des ambassadeurs, par le nombre d'anciens ambassadeurs dont on n'utilise pas le savoir accumulé sur le monde. Il faudrait réfléchir aux moyens de bénéficier des services de ces retraités.

M. le ministre. L'école dont a parlé M. Bacquet au Yémen avait été fermée pour des raisons de sécurité mais elle est maintenant rouverte.

Pour 173 600 élèves – français et locaux confondus –, l'État paie en moyenne 2 000 euros par élève. Les Français représentent 47 % du total, et il y a eu cette année près de 6 000 élèves de plus. On compte 461 établissements d'enseignement français, dans 130 pays. 77 sont en gestion directe, 166 sont conventionnés ; il y a par ailleurs des accords de partenariat très divers.

Nous avons beaucoup de demandes, mais nous n'avons pas assez d'argent pour construire davantage ; nous en avons à peine assez pour entretenir les lycées existants.

Je suis heureux d'entendre parler du Vietnam, ayant au sein d'un autre gouvernement été à l'origine de l'octroi de bourses à des étudiants en médecine pour qu'ils bénéficient d'une formation à Paris en faisant fonction d'interne ; le problème aujourd'hui, c'est que l'on apprend moins les français au Vietnam. Je serais prêt à offrir des visas s'il y avait plus de demandes, mais je ne pense pas qu'il y ait de demandes de « faisant fonction d'interne » insatisfaites.

Concernant l'Agence française du développement, M. Joyandet fera une présentation à l'occasion de la commission élargie. La critique que l'on peut faire est que, au-delà des gros financements assurés par l'AFD, les postes n'ont pas assez d'argent pour des petits projets précis, qui changeraient la vie des gens et qui nous permettraient de manifester l'intérêt de la France sur des sujets ponctuels. Il faut réformer cela : ce que fait très bien la coopération décentralisée, il faut que nous puissions le faire en accord avec elle.

Monsieur Giacobbi, je regrette la fermeture de la librairie française au Centre Rockefeller, mais le problème est aussi la traduction des livres français, auquel le Centre national du livre participe. Quant au centre culturel situé en face de Central Park, qui complète les 20 millions d'euros de notre département ministériel par 70 millions d'euros provenant de dons d'entreprises notamment, il marche bien.

Monsieur Glavany, quarante ambassadeurs sont sans affectation. Vingt d'entre eux sont entre deux postes. Il faudrait que les ambassadeurs restent en poste trois ou quatre ans, mais c'est souvent deux ans et demi. Pour les vingt ambassadeurs qui n'ont pas de perspective immédiate, nous avons un dispositif de fin de carrière, qui a déjà été appliqué à dix-neuf d'entre eux. L'idée est de leur permettre de changer de carrière, comme le fait le

ministère de l'intérieur avec les préfets ; nous devrions avoir trente postes à ce titre, contre vingt précédemment.

Sur l'Afghanistan, je suis tout à fait partisan d'un débat. Il y a en effet un, à tous les niveaux, aux Etats-Unis ; mais la presse française y participe aussi. La différence, c'est qu'en France nous avons dit très clairement que nous n'augmenterions pas nos effectifs.

Monsieur Myard, reconnaissez que tous les postes ne sont pas équivalents. Cela peut autoriser certaines réductions d'effectifs sans porter atteinte à l'universalité de notre appareil diplomatique.

Sur les 700 ETPT supprimés, un tiers d'entre eux sont en administration centrale, à Paris et à Nantes, et deux tiers sont à l'étranger. Chez nos voisins britanniques, à l'inverse, les réductions d'effectifs concernent Londres pour les deux tiers et l'étranger pour un tiers.

S'agissant de l'évolution du réseau diplomatique au cours des dernières années, nous avons créé trois bureaux, dont un bureau franco-allemand à Banja Luka, et cinq antennes diplomatiques, dont deux en colocalisation avec nos partenaires de l'Union européenne. Nous avons dix-sept représentations permanentes et quatre délégations auprès des organisations internationales.

Il faut allier action multilatérale et action bilatérale, et c'est ce que nous faisons.

M. le président Axel Poniatowski. A propos du débat réclamé par M. Glavany, je prends bonne note, monsieur le ministre, de votre accord pour y participer. Je proposerai au bureau d'organiser un débat en commission, ouvert à la presse, et je vous soumettrai des dates.

M. Tony Dreyfus. Un débat en commission n'a pas le même retentissement qu'un débat dans l'hémicycle.

M. le président Axel Poniatowski. Si vous souhaitez un débat dans l'hémicycle, il faut le programmer dans une semaine réservé au contrôle de l'action du Gouvernement ; rien n'empêche le groupe socialiste de mettre ce sujet à l'ordre du jour.

M. Michel Destot. Concernant le réseau diplomatique de la France, tout n'est pas affaire de budget. Je plaide la cause de petits pays comme la Lituanie, qui se plaint d'être moins bien traités que les grands. C'est vrai sur le plan politique, mais c'est également vrai sur le plan économique : l'Allemagne ou le Royaume-Uni y sont beaucoup plus actifs que nous.

De plus, tout n'est pas affaire de Gouvernement. L'action de la France à l'étranger est également très importante à travers les collectivités territoriales et les ONG, et une meilleure articulation serait nécessaire. Il faudrait qu'au niveau du secrétariat général du Quai d'Orsay, l'association des collectivités territoriales devienne un réflexe. Le maire de Copenhague, par exemple, va organiser une rencontre de maires en marge du prochain sommet, dans la mesure où, de toute évidence, les collectivités territoriales sont concernées au premier chef par la question du développement durable.

Enfin, quid de l'idée d'une colocalisation des ambassades et des consulats avec d'autres pays européens, pour permettre une présence dans tous les pays du monde ?

M. Jean-Marc Roubaud. Monsieur le ministre, vous avez évoqué l’an dernier l’inadaptation de la carte de nos ambassades, mais vous ne l’avez pas évoquée cette année. Qu’en est-il ?

Par ailleurs, parmi les actions à mener, vous avez peu parlé de la promotion économique de nos savoir-faire. Comment se fera-t-elle en 2010 ?

Mme Henriette Martinez. Concernant l’aide publique au développement, nous sommes sans doute quasiment tous d’accord ici pour dire qu’il est nécessaire de renforcer la place de notre aide bilatérale, l’aide multilatérale représentant 55 % de notre aide programmable. Dans ce budget pourtant, compte tenu de l’augmentation de nos contributions au Fonds européen de développement (FED), je ne vois pas encore de rééquilibrage. Pourrons-nous honorer nos documents cadres de partenariat (DCP) ? Pourrons-nous maintenir un volume d’aide projet acceptable ? Il me semble en effet que c’est le volume des prêts qui augmente ; or les prêts consentis par l’AFD, s’ils sont nécessaires, ne bénéficient pas forcément aux pays les plus pauvres.

M. Jacques Remiller. Avec trois autres parlementaires, j’ai accompagné le Premier ministre samedi à Rome, notamment pour l’inauguration du nouveau centre culturel, qui dépend de l’ambassade de France près le Saint-Siège. On voit bien l’efficacité de cette présence française à l’étranger, mais on constate aussi que les réseaux étrangers se densifient, qu’il s’agisse du réseau Cervantès ou des réseaux chinois. Ne pensez-vous pas que tout retard dans la réforme serait très préjudiciable, le problème essentiel concernant les moyens, beaucoup plus que les missions ou le pilotage institutionnel ?

M. Serge Janquin. Ma question concerne notre représentation diplomatique au Sud-Soudan. Vous avez pris, monsieur le ministre, l’initiative très heureuse d’installer une représentation diplomatique à Juba, et vous y avez nommé un fonctionnaire de qualité. Je m’y suis rendu cet été et j’ai été épouvanté : vétusté des locaux – non sécurisés –, manque de personnel, manque de crédits de fonctionnement... Notre représentant doit faire l’avance des frais pour le fonctionnement du générateur ou la peinture de l’établissement. Il a réussi performance d’ouvrir un centre culturel français dans les locaux de l’université de Juba, et c’est admirable. Mais il faut choisir : ou bien on donne à notre représentation diplomatique à Juba les moyens d’une existence digne, ou bien on y met fin – car ce n’est pas ainsi que l’on sert l’image de la France.

M. Gilles Cocquempot. Etant moi-même vice-président du groupe d’amitié France-Vietnam, je voudrais à nouveau évoquer ce pays.

Où en est-on de la reconstruction du lycée de Ho Chi Minh Ville ?

Pourriez-vous envisager l’implantation d’un consulat à Da Nang, ville située au centre du pays, qui devient capitale économique et dont l’aéroport deviendra prochainement international et offrira des liaisons directes avec Roissy ? Pour le moment en effet, les personnes de cette région qui souhaitent venir en France doivent se déplacer soit au consulat général de Saigon, soit à Hanoi pour obtenir un visa.

M. le président Axel Poniatowski. Sur la politique des visas, nous interrogerons M. Besson.

M. le ministre. Monsieur Destot, certes les entreprises de certains pays voisins sont parfois mieux implantées, mais les entreprises françaises sont aussi présentes, et nous

les sollicitons très souvent. Je conviens que l'Institut Goethe peut compter sur un large soutien financier des entreprises allemandes ; nous entendons bien que le futur EPIC bénéficie lui aussi de fonds pérennes en provenance du secteur privé.

Vous avez raison, nous devons être attentifs à la coopération décentralisée et à l'action des ONG. Malheureusement, les moyens consacrés à l'aide au développement demeurent insuffisants. Je rappelle cependant que, dans le domaine de la santé publique, c'est la France qui, par habitant, fait le plus pour lutter contre le sida, la tuberculose et la malaria.

Il ne faudrait pas mettre d'espérances excessives dans le sommet de Copenhague. Parvenir à un texte minimum, qui ne détaillera pas forcément les obligations de chacun, sera déjà un succès. Bien entendu, le rôle des collectivités est considérable : sans elles, comment ferait-on ?

S'agissant des colocalisations, des Maisons franco-allemandes doivent être réalisées à Maputo et à Daka. A ces deux projets, pilotés par la France, s'ajoutent la construction d'un centre culturel franco-allemand, pilotée par l'Allemagne, et l'installation prochaine du consulat général d'Allemagne dans la Maison de France à Rio de Janeiro.

M. Jacques Myard. On marche sur la tête ! Nous sommes concurrents ! Vous êtes des naïfs !

M. le ministre. La concurrence n'est pas un problème de locaux. Je conviens que l'exemple des ambassades communes n'a pas été bon, mais les choses se présentent différemment pour les centres culturels et pour les consulats.

Monsieur Roubaud, les missions économiques, missions culturelles, missions sur l'environnement échappent pour une bonne part à notre réseau diplomatique ; c'est un problème général sur lequel il faut se pencher, et que la création de l'agence pourra contribuer à résoudre.

Madame Martinez, nous parlerons de l'aide publique au développement ultérieurement.

Monsieur Remiller, l'Institut Cervantès a un budget inférieur au nôtre, l'Institut Goethe un budget équivalent, le British Council des moyens trois fois plus importants. Mais tout ne se résume pas au budget : il faut savoir s'adapter aux demandes locales. En tout cas, nous n'avons pas à rougir de notre budget pour le moment – en tenant compte des établissements à autonomie financière.

Monsieur Janquin, merci d'être allé au Sud-Soudan. En particulier grâce à votre intervention, des travaux ont été réalisés. Ils ont été achevés fin août. Je remercie Gérard Larome, qui est maintenant notre ambassadeur à Monrovia, des services qu'il a rendus à ce poste. Son successeur devrait travailler dans de meilleures conditions.

Monsieur Cocquempot, la reconstruction du lycée Colette à Ho Chi Minh Ville n'est pas encore commencée, mais j'espère qu'elle sera engagée avant la fin de l'année car c'est un projet prioritaire. Nous négocions une nouvelle localisation.

Quant à la création d'un consulat à Da Nang, pourquoi pas ? Je vais y réfléchir.

M. le président Axel Poniatowski. Monsieur le ministre, il me reste à vous remercier d'avoir répondu à toutes nos questions.

II – Examen des crédits

Au cours de sa réunion du 28 octobre 2009, la commission examine, sur le rapport pour avis de Mme Geneviève Colot, les crédits des programmes Action de la France en Europe et dans le monde et Français à l'étranger et affaires consulaires et, sur le rapport pour avis de M. François Rochebloine, les crédits du programme Rayonnement culturel et scientifique, de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2010.

Après l'exposé des deux rapporteurs pour avis, un débat a lieu.

M. le président Axel Poniatowski. Je remercie nos deux rapporteurs pour leur travail. Je rappelle que nous sommes invités à déjeuner par le ministre ce midi et que ce sera l'occasion de lui dire de vive voix ce que l'attitude inadmissible de son cabinet a d'inacceptable. Ce n'est d'ailleurs pas sans précédent, puisque deux de nos collègues, Claude Goasguen et Jean Mallot, dans le cadre du travail qu'ils mènent au sein du Comité d'évaluation et de contrôle sur les études d'impact, ont déjà eu l'occasion de faire ce genre de remarque. Il nous appartient de marquer notre protestation vigoureuse.

M. Roland Blum. Je voudrais poser deux questions à Geneviève Colot. En ce qui concerne le programme 151, a-t-on pu évaluer l'impact sur l'AEFE de la création des nouveaux sièges de députés, compte tenu du fait que les 12 sénateurs de l'étranger en sont déjà membres de droit ? Dans le programme 105, il est prévu 1 million d'euros à l'action n° 1 pour le financement d'associations. De quelles associations s'agit-il ? Des ONG ? De quel type ? Quels sont les contrôles prévus quant à l'utilisation des fonds ? J'ai posé il y a quelque temps une question écrite au ministre à ce sujet, pour laquelle j'attends toujours la réponse !

M. Hervé de Charette. Je formulerai quatre observations sur le budget. Sur les moyens des postes, tout d'abord, dont les effectifs sont en baisse constante. Il nous manque une analyse globale et sérieuse quant à la stratégie du ministère des affaires étrangères et européennes en matière de ressources humaine, qui ne semble pas claire. On ne peut continuer ainsi. Le ministère a une capacité de réflexion sur ces questions qui est des plus faibles. La répartition des effectifs est mauvaise et je voudrais savoir ce que l'on peut demander au Quai d'Orsay en termes de prospective pour qu'il défende ses moyens et maîtrise ses dépenses.

Ensuite, en ce qui concerne le soutien au multilatéralisme, nous passons de 140 à 70 organisations internationales financées par le ministère. Quelle est la liste détaillée des organisations maintenues et des sacrifiées ? La maîtrise des coûts des organisations internationales est souhaitable mais elle nous échappe. Il y a beaucoup de laxisme et une politique plus stricte est logique et nécessaire. Il me semble aussi hautement souhaitable, par exemple, qu'on réduise le montant de nos participations à certaines des opérations de maintien de la paix. Notre présence est parfois très discutable et doit être plus sélective. Il est grand temps par exemple que nous quittions l'Afghanistan.

En troisième lieu, la gratuité de la scolarité dans les établissements français à l'étranger est une catastrophe. Il y faut de l'argent public car des investissements sont à réaliser. Nous faisons actuellement faire des bénéfices aux entreprises privées.

Enfin, concernant notre politique culturelle à l'étranger, il est de notre responsabilité d'être extrêmement vigilants car le ministère ne l'est pas suffisamment. Cela étant, je soutiens le ministre des affaires étrangères qui est un excellent ministre.

Mme Martine Aurillac. Parmi les suppressions de postes consulaires, le consulat de Saint Louis, au Sénégal, est-il concerné ? Ce serait très grave, car il est très symbolique de notre présence. En ce qui concerne l'Europe, le service européen d'action extérieure va-t-il recevoir des crédits du ministère ou de la Commission européenne ?

M. Jean-Marc Roubaud. Dans le cadre de la RGPP, la réflexion a-t-elle été menée pour que les conseillers économiques des ambassades dépendent du Quai d'Orsay et pas uniquement de Bercy comme c'est le cas actuellement ? A l'heure de la globalisation, ce serait opportun qu'il y ait une action concertée entre le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère des finances ; ce n'est toujours pas le cas et c'est dommage.

M. le président Axel Poniatowski. C'est une question très intéressante dont je parlais très récemment avec M. Didier Migaud qui considère que le secrétariat d'Etat au commerce extérieur devrait dépendre du ministère des affaires étrangères et européennes.

M. Jean-Paul Lecoq. Il serait bon d'accompagner la discussion budgétaire d'un débat sur l'efficacité des ambassades. Je défends totalement les positions exprimées par Hervé de Charette sur les finances, notamment en ce qui concerne les établissements d'enseignement à l'étranger : cette politique a pour conséquence de moins donner à ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire aux boursiers, c'est un pur scandale. En revanche, quant aux questions culturelles, je ne me fais pas trop de souci : la culture passe aujourd'hui beaucoup par l'Internet et les ressortissants français à l'étranger ont toujours la possibilité de télécharger, sans être soumis à la loi Hadopi. Par contre, en ce qui concerne les investissements, je souscris aux conclusions du rapport de François Rochebloine, même si je ne serais pas aussi optimiste sur l'agence culturelle.

M. Philippe Cochet. Trois types d'ambassades vont être institués, mais le monde bouge et les situations peuvent évoluer. Y a-t-il une réflexion prospective sur l'adaptation de ce dispositif ? Par ailleurs, les alliances françaises ne doivent pas s'exclure des politiques publiques et elles devraient notamment s'impliquer davantage en faveur de certaines actions, comme par exemple la réalisation des tests de connaissances civiques et linguistiques des migrants et leur formation, sur lesquelles elle fait preuve d'une certaine réticence.

M. le président Axel Poniatowski. C'est plus une opinion qu'une question.

M. Jacques Myard. Il est urgent de souligner que le MAEE est le seul ministère qui perd des effectifs de catégorie A. Il y a une sorte d'exercice masochiste de la part de Bercy vis-à-vis du Quai d'Orsay qui doit cesser. Nous devons réagir. Tout cela date de l'époque de Hubert Védrine. Je regrette que le budget nous arrive une fois de plus négocié en amont, sans qu'on ait aucune prise dessus. Nous devrions intervenir bien plus tôt.

Quant au multilatéralisme, il y a 150 millions d'euros de plus que pour le bilatéralisme, qui permet pourtant plus de visibilité. Je ne veux pas jeter le bébé avec l'eau du bain, mais je remarque qu'il y a 386 millions d'euros consacrés aux OMP, dans des pays où nous n'avons pas forcément d'intérêts directs. Pourquoi également finance-t-on à hauteur de 10 millions la CPI ? Cela me paraît beaucoup, compte tenu des contributions des autres grands pays, Allemagne, Royaume-Uni. Je ne comprends pas non plus pourquoi nous

finançons encore une ligne de 47 millions d'euros pour l'Europe sur ce programme, alors qu'il y a en parallèle le budget communautaire. A quoi cette somme énorme est-elle consacrée ? Cela m'amène à la question de l'articulation des dispositifs : nous assistons à la réduction du nombre de nos cadres diplomatiques au moment où le service européen d'action extérieure va se créer, qui risque d'être un lieu de paralysie. Comment l'articulation de ce service va-t-elle se faire avec les diplomaties des Etats membres ? Y aura-t-il des critères de recrutement, notamment sur le plan linguistique ? J'approuve enfin totalement l'amendement de François Rochebloine sur la question du rayonnement culturel et linguistique.

M. François Asensi. Je ferai un commentaire général. Il est regrettable qu'il y ait un recul de la France au plan extérieur. Il s'agit de missions régaliennes et, à l'heure de la globalisation anglo-saxonne, il est important de maintenir le rayonnement culturel de la France et que ne se perde pas son message universel. Or, il y a des baisses d'emplois, des pertes sèches, la restructuration du réseau d'ambassades selon trois catégories ; c'est dommage. L'identité nationale, c'est aussi le regard extérieur sur notre nation et si notre rayonnement culturel diminue, une part de notre identité française s'affaiblit. Je regrette cet affaiblissement et remarque enfin que si on a réintégré l'OTAN, l'idée de défense européenne en revanche n'a pas progressé.

Mme Marie-Louise Fort. Il semblerait que certains ambassadeurs n'aient pas d'affectation et restent longtemps à Paris en attente d'une nomination. Est-ce vrai ? Y a-t-il une bonne gestion des ressources humaines au ministère des affaires étrangères et européennes ?

M. Hervé Gaymard. Sur l'organisation du dispositif économique et commercial, on doit distinguer le souverain du non souverain. La réforme était indispensable mais il faut désormais aller plus loin et l'économie n'est pas distincte de la réalité du monde. Or, il y a une certaine culture d'ambassade avec le « noble », à savoir le politique, qui relève de la chancellerie, et le reste. Il faut casser cela et unifier les carrières pour produire une mixité, des passerelles entre postes diplomatiques, consulaires et économiques, à l'instar de ce que font les Allemands ou les Américains. Il faudrait également comparer notre système avec le modèle allemand des chambres de commerce à l'étranger, plus efficace et moins coûteux.

M. André Schneider. La stabilité des crédits consacrés à la francophonie a été annoncée. Est-ce confirmé ? En ce qui concerne le rayonnement de la France, je voudrais des précisions complémentaires sur le recrutement des personnels qui enseignent le français à l'étranger.

M. Robert Lecou. Je suis préoccupé car lorsqu'on se déplace à l'étranger, on se rend compte que les moyens des postes ne sont plus à la hauteur des besoins ni de ce que l'on attend de la France. Cela ne correspond plus à l'image de notre pays. L'Asie est en train de prendre une place croissante dans la mondialisation et si nous n'y prenons garde, le rayonnement de la France risque d'en pâtir sérieusement. C'est notamment dans les petites ambassades qu'il convient de faire le plus attention, la France doit mieux garantir son rayonnement. Je soutiendrai enfin l'amendement de François Rochebloine : il faut que nous tirions un signal d'alarme.

M. Jacques Remiller. Revenant sur deux questions posées antérieurement, je me demande s'il ne faut pas viser à plus de cohérence et de d'efficacité sur le long terme. J'ai eu l'occasion d'aller à Rome à plusieurs reprises ces dernières semaines. Il semblerait qu'un regroupement de nos trois ambassades, auprès de l'Italie, du Vatican et de la FAO, soit envisagé sur le site du Palais Farnèse. Est-ce ou non confirmé ? Il y a des inquiétudes.

M. Didier Mathus. Tout le monde s'accorde à dire que la gratuité de l'enseignement est une fausse bonne idée, qui se révèle finalement inefficace et nocive. On constate une baisse des moyens, une diminution du nombre d'enseignants expatriés et un seuil critique existe en deçà duquel la qualité sera menacée. Il aurait fallu plus de moyens. Je suis par ailleurs perplexe et sceptique sur l'agence culturelle qu'on nous annonce. Le parallèle avec l'AEFE n'est pas justifié car les objectifs de celle-ci sont précis. L'AEFE a une tâche simple : assurer la scolarité des enfants à conduire jusqu'au baccalauréat. En revanche, l'agence culturelle a des objectifs qui semblent peu clairs. Elle risque d'être surtout « glamour » à Paris, mais au-delà ?

M. Jean-Pierre Kucheida. Je souscris totalement à ce qu'a dit Hervé de Charette. Ce budget ne répond pas aux besoins. Je suis surpris de voir que tout le monde déplore la baisse de 250 emplois alors que les mêmes applaudissent par ailleurs à la baisse des effectifs de fonctionnaires ! Les ambassades sont une part de notre fonction publique et c'est donc toute la politique du gouvernement qui est à remettre en cause. La fonction publique joue un rôle essentiel, le rayonnement de la France se ressent de ces diminutions, tout le monde ici a pu le constater. Il faut maintenir ces 250 emplois et même, pour garantir le rayonnement et le dynamisme de notre pays, les augmenter : quand on a 55 milliards de déficit commercial, on peut s'interroger. Sur le plan culturel, je souscris à l'amendement de François Rochebloine qui permettra de corriger la situation.

M. le président Axel Poniatowski. Je crois toutefois utile de préciser que, malgré cette baisse de 250 emplois, la France conservera le deuxième réseau diplomatique au monde.

M. Jean Glavany. Au nom du groupe PS, je voudrais exprimer notre mécontentement sur le fait que l'on n'arrive pas à obtenir du gouvernement l'organisation d'un débat sur l'Afghanistan. Nous avons 3 300 hommes là-bas, le secrétaire général de l'OTAN vient de remercier la France de l'envoi de personnels supplémentaires, dont nous ne sommes pas au courant ! Nous sommes face à une politique qui, après la défaite des talibans, a été une impasse et un échec et aucun débat n'est organisé en France sur ce sujet ! Nous en sommes à la deuxième révision stratégique, qui ne fait l'objet d'aucune discussion chez nous. Quand on voit le niveau du débat, y compris dans la presse, que ces questions suscitent chez nos voisins, ainsi qu'aux Etats-Unis par exemple, on est en droit de se demander si le parlement français est le seul qui n'ait pas le droit de débattre. J'ai sollicité le Premier ministre qui a répondu à ma demande qu'il n'y aurait pas de débat sauf si le groupe socialiste en faisait la demande dans le cadre de sa niche parlementaire ! Le gouvernement n'a-t-il donc rien à dire ?

M. le président Axel Poniatowski. Je crois qu'il faut être raisonnable : dans le cadre de l'ordre du jour partagé désormais en vigueur, il est incontestable que le gouvernement a vu son temps disponible considérablement réduit, compte tenu notamment de la quantité de textes qu'il doit présenter. Mais rien n'empêche effectivement le groupe socialiste de prendre l'initiative de ce débat, sur le principe duquel je suis totalement d'accord.

M. Jacques Myard. Je suis entièrement d'accord. Il y a effectivement un problème stratégique majeur dont il faut débattre. S'il s'agit d'une question de temps, je suis d'accord pour demander ce débat sur le temps de la majorité.

M. Jean-Luc Reitzer. Je voudrais dire à Jean-Pierre Kucheida qu'on peut très bien globalement vouloir diminuer les effectifs de la fonction publique tout en ayant pour souci de maintenir ceux du ministère qui effectivement, souffre particulièrement. On a

notamment parlé de suppression d'agents de catégorie A. Tout est lié et on voit en revanche la politique que mènent l'Allemagne, l'Italie, le Royaume uni, avec les résultats que l'on sait. Il y a une réelle faiblesse de notre outil diplomatique. La question des bourses est aussi de celles qui auront des répercussions non seulement à court terme, mais aussi à moyen et long terme, dans la mesure où la densité du réseau d'influence, les liens d'amitié avec notre pays, qu'elles permettent sur une longue durée, ira diminuant. On sait le travail exceptionnel des lycées français à l'étranger que nous avons tous pu constater et il est certain qu'il faudra faire de lourds investissements pour les maintenir. Enfin, les alliances françaises sont des outils essentiels et dans certains pays elles sont seules pour assurer la présence culturelle de la France.

M. Michel Terrot. Je constate que la conjonction entre la diminution des fonds disponibles et la RGPP conduit à chaque fois à la diminution du bilatéralisme au profit du multilatéralisme, et ce, budget après budget. Et cela se traduit à chaque fois par une moindre visibilité de notre pays. Il est temps d'envoyer des signaux très forts au ministre pour lui dire son obligation de défendre la langue française sur la scène internationale. Il y a urgence dans cette nécessité. Je suis également sceptique sur l'agence culturelle qui risque de n'être qu'une grosse structure de plus, sur laquelle, en tout cas, il sera essentiel que le ministère et les postes exercent la plus attentive tutelle.

M. le président Axel Poniatowski. Je rappelle que c'est précisément pour répondre à cette inquiétude que la mission d'information sur l'équilibre entre le multilatéralisme et le bilatéralisme a été créée au sein de la commission des affaires étrangères.

M. Loïc Bouvard. Les lycées français à l'étranger ont effectivement un grand rayonnement. J'ai noté les chiffres de François Rochebloine selon lequel ils accueilleraient environ 80 000 lycéens français et 90 000 étrangers. Les Français ont logiquement la priorité, mais ce ne sont pas eux qui, finalement, contribueront au rayonnement de notre pays, ce sont les enfants étrangers qui y sont scolarisés et acquièrent notre langue et notre culture. Or, j'ai pu constater par exemple qu'à Lisbonne, les jeunes Portugais étaient refusés, faute de place. Savez-vous quel est le nombre global de refus ?

M. le président Axel Poniatowski. Cela justifierait sans doute une question écrite au ministre.

M. Gilles Cocquemot. Concernant le réseau consulaire, le Vietnam pose le cas particulier d'un pays au territoire très allongé et j'ai réclamé au contraire une augmentation du nombre des postes consulaires pour éviter que les gens n'aient à se déplacer à Hanoi ou Ho-Chi-Minh Ville, devant prendre l'avion, passer une nuit à l'hôtel, pour effectuer leurs formalités. Il faudrait le rappeler au ministre la nécessité d'un autre poste consulaire au centre du pays.

M. Hervé de Charette. Concernant le débat entre le bilatéralisme et le multilatéralisme, Hubert Védrine brocarde souvent, à tort, le concept de communauté internationale. La France contribue précisément à l'émergence de la communauté internationale et il est tout à fait justifié qu'on soit présent et que l'on contribue financièrement à ses différentes instances. Il faut donc une aide multilatérale significative même si elle doit être sélective, c'est très important.

Mme Geneviève Colot, rapporteure. Les députés représentant les Français de l'étranger ne coûteront rien à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) car, comme c'est

le cas actuellement pour les Sénateurs membres de droit de l'AFE, aucune rémunération autre que celle versée par leur assemblée parlementaire n'est prévue.

S'agissant des critères présidant au choix des associations financées sur les crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes, je pourrais vous en citer la liste ; celle-ci figurera dans mon rapport écrit. J'admets que le contrôle de l'utilisation de ces crédits pourrait être renforcé. Dans la plupart des cas, il ne s'agit pas d'ONG, et le financement porte sur des opérations ponctuelles, pas sur le fonctionnement courant. Voici par exemple la liste des huit associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 75 000 euros : le centre d'accueil de la presse étrangère, la Fédération française des maisons de l'Europe, le Mouvement européen France, le groupement d'intérêt économique Toute l'Europe, la Fondation Robert Schuman, l'Union des Français de l'étranger, l'Association démocratique des Français de l'étranger et l'Institut français des relations internationales.

La diminution des effectifs du ministère était prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2011. Certes, une baisse de 700 ETPT sur trois ans représente un effort important pour le ministère, d'autant qu'elle fait suite à une diminution de 760 ETPT au cours des trois années précédentes. Même si cela n'est pas en soi une justification, le fait est que ces réductions d'effectifs portent souvent sur des personnels recrutés locaux, occupant des emplois de service dans les postes, et rarement sur des emplois de fonctionnaires de niveau plus élevé.

Les organisations internationales bénéficiaires de contributions inscrites sur le budget du ministère des Affaires étrangères et européennes étaient naguère au nombre de 140 et elles ne sont plus aujourd'hui que 80 car beaucoup parmi elles relevaient de la compétence d'autres ministères, auxquels les crédits correspondants ont été transférés. Le Quai d'Orsay pourra en fournir la liste complète.

Je dois malheureusement confirmer à notre collègue Martine Aurillac que le consulat de Saint-Louis du Sénégal sera supprimé en 2010, en raison du peu de ressortissants français résidant dans cette région et du faible nombre de visas délivrés. Le poste compétent sera dorénavant celui de la capitale.

Le moratoire appliqué à la mesure de prise en charge des écolages des enfants français scolarisés dans le réseau des lycées français à l'étranger intervient dans la situation suivante : en 2009, pour 19 853 enfants boursiers, le coût des bourses « sociales » est de 58,82 millions d'euros. Il sera l'an prochain de 70 millions d'euros pour 20 000 boursiers. Quant à la mesure de gratuité, elle représente en 2009 un coût de 28,19 millions d'euros pour quelque 5 500 enfants pris en charge ; en 2010, il en coûtera au budget de l'État 45,64 millions d'euros pour 9 500 enfants. Les moyens alloués augmenteront donc sensiblement. Au total, ce sont ainsi 29 500 enfants qui bénéficieront d'un soutien budgétaire sur le total de 82 000 élèves français fréquentant le réseau. J'ajoute, pour répondre à une question précise sur ce point, que le montant des ressources prises en compte pour l'éligibilité aux bourses scolaires est en effet relevé de 5 %, de sorte que certaines familles sortiront du dispositif.

Le classement en trois catégories d'ambassades traduisant les décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques nous a été communiqué. Les postes y sont répartis entre 38 ambassades à missions élargies, 92 ambassades à missions prioritaires centrées sur l'activité diplomatique et consulaire traditionnelle, et 32 postes de présence diplomatique dans les États de petite taille ou accueillant peu de ressortissants français. À titre d'exemple, cette dernière catégorie comprend nos ambassades en Andorre, à Malte, près

le Saint-Siège, au Monténégro – qui sont incontestablement de petits États –, ou encore au Tadjikistan ou en Mongolie – qui sont des États avec lesquels nos relations sont d’une intensité assez réduite.

Les organisations européennes financées sur les crédits du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », pour un total d’environ 37 millions d’euros en 2010, ne sont pas des institutions communautaires : il s’agit principalement du Conseil de l’Europe pour 34 millions d’euros et de l’Union de l’Europe occidentale pour 2,46 millions d’euros.

Le problème des ambassadeurs sans affectation tient à la forme atypique de la pyramide des âges de ce corps de fonctionnaires, avec un sommet large et une base étroite. Une vingtaine de diplomates pouvant prétendre à un emploi d’ambassadeur sont en attente de poste. Ces dernières années, a été mis en place un dispositif d’incitation à la fin d’activité pour ceux de ces diplomates qui sont âgés de 58 à 62 ans. Un « pécule de départ » leur était proposé, correspondant à la moitié du total des primes auxquelles ils auraient pu prétendre entre la date de leur départ effectif et la date théorique de leur mise à la retraite. 19 ambassadeurs ont utilisé ce dispositif. Le ministère souhaite qu’un dispositif du même type soit créé à compter de 2010 et offre une possibilité de départ à trente cadres du ministère.

M. François Rochebloine, rapporteur. Les crédits consacrés à la francophonie multilatérale sont maintenus, dans le projet de budget pour 2010, à 65 millions d’euros, dont 13 millions d’euros au titre de la contribution statutaire de la France à l’Organisation internationale de la francophonie (OIF) et 48 millions d’euros à titre de contributions sur conventions pluriannuelles d’objectifs et de moyens à l’OIF et aux opérateurs. Ces crédits sont inscrits sur le programme 209, ce qui me permet une fois de plus de plaider pour une « réunification » de l’action culturelle, au moins au sein d’une même mission.

Si certains élèves étrangers ne trouvent pas de places dans les lycées français, c’est souvent à cause du dispositif de prise en charge, dont la mise en œuvre s’est traduite par une forte augmentation du nombre d’élèves français, prioritaires par rapport aux étrangers.

Un autre effet pervers de ce dispositif est observé dans les fratries. Certaines familles bénéficient aujourd’hui d’une prise en charge des frais de scolarité moins élevée que par le passé car le fait que les aînés fréquentent une classe devenue gratuite pour eux a parfois pour effet de priver les cadets de bourses sur critères sociaux.

Le travail réalisé par les Alliances françaises est remarquable, surtout au regard de leurs moyens souvent très limités. Il n’est pas dans leur rôle de faire passer des tests de langue ou de connaissance des valeurs de la République aux étrangers, même si elles peuvent évidemment leur fournir une formation linguistique.

Il est difficile de se prononcer sur la future agence culturelle tant que le ministère n’en a pas révélé davantage sur les missions qui lui seront confiées. Le principal avantage qu’elle offrira sera d’isoler et donc de protéger les crédits d’intervention dans le domaine culturel.

Article 35 : Etat B – Mission « Action extérieure de l'Etat »

M. François Rochebloine, rapporteur. L'amendement que je vous propose vise à obtenir un plafonnement du niveau de revenu des familles bénéficiaires de la prise en charge des frais de scolarité, en tenant compte de la zone où elles résident. Je demande que les 10 millions d'euros qui pourraient être économisés soient transférés sur la subvention de l'AEFE et utilisés au profit de ses dépenses immobilières.

M. le Président Axel Poniatowski. L'amendement fixe-t-il le niveau de ce plafonnement ?

M. François Rochebloine, rapporteur. Non, la fixation des plafonds relève du domaine réglementaire.

La commission *adopte* à l'unanimité l'amendement de M. François Rochebloine (**amendement n° II- 12**).

Suivant les conclusions des deux rapporteurs pour avis, la Commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2010, ainsi modifiés.

*

* *

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Amendement présenté par M. François Rochebloine, rapporteur pour avis :

Article 35

État B

Mission « Action extérieure de l'État »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Rayonnement culturel et scientifique <i>Dont titre 2</i>	10 000 000 0	0 0
Français à l'étranger et affaires consulaires <i>Dont titre 2</i>	0 0	10 000 000 0
TOTAUX	10 000 000	10 000 000
SOLDE	0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

La prise en charge des frais de scolarité pour les enfants français inscrits dans les lycées français à l'étranger entre dans sa troisième année d'application : la gratuité s'étend désormais à toutes les classes de seconde.

Mais en application de la loi de finances initiale pour 2009, suite aux débats sur ce point précis, toute extension du dispositif est subordonnée à une étude d'impact et dans cette attente, un moratoire s'applique.

C'est bien le signe d'une difficulté, que d'ailleurs toutes les parties prenantes reconnaissent. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a dû prendre cet été des mesures destinées à endiguer la croissance du dispositif, qui accapare l'essentiel des marges de manœuvre disponibles au sein du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État ».

Cet engagement du Président de la République était généreux mais faute d'encadrement de la mesure, ses nombreux effets pervers, désormais bien connus, se révèlent chaque année davantage.

C'est donc au nom de considérations élémentaires d'équité – entre familles expatriées mais aussi entre contribuables métropolitains et ressortissants expatriés –, que le présent amendement propose une diminution de crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement de 10 millions d'euros, sur l'action « Accès des élèves français au réseau AEFÉ » du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires », dotée de 106,2 millions d'euros pour 2010, en augmentation de plus de 20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

Cette diminution correspond à la mise en œuvre immédiate, par l'AEFE et sa tutelle, d'un plafonnement à fixer par voie réglementaire en fonction des revenus bruts des familles, selon un barème variable par pays de résidence, sur le même modèle que celui appliqué au calcul des bourses ordinaires.

Cette proposition est raisonnable, équitable et applicable pour l'année budgétaire 2010 en rythme sud comme en rythme nord. Contrairement à l'an dernier, il n'est pas proposé de plafonner le montant des frais de scolarité eux-mêmes ; en effet, il ne serait pas juste de priver d'une prise en charge totale les familles qui, sur critères de revenus, pouvaient y prétendre avant la mise en place de la mesure présidentielle. En outre, une « cristallisation » de la prise en charge au niveau de 2007 a déjà été décidée par l'AEFE.

Par ailleurs, il est proposé d'augmenter les crédits de l'AEFE, sur l'action 5 « Service public d'enseignement à l'étranger » du programme « Rayonnement culturel et scientifique ». L'autonomie financière de l'opérateur qu'est l'AEFE implique que la subvention du budget de l'État soit globalisée. Pour autant, les auteurs de l'amendement souhaitent que l'augmentation de cette dotation de 10 millions d'euros soit consacrée au programme immobilier de l'Agence qui, depuis qu'elle a repris de l'État la compétence immobilière pour le réseau des lycées français, se trouve confrontée à un réel manque de moyens dans ce domaine. La programmation immobilière de l'AEFE représente, à titre d'illustration, un besoin de 60 millions d'euros en 2009.

Ces deux mouvements de crédits sont l'un comme l'autre nécessaires pour mener à bien le plan de développement du réseau des lycées français à l'étranger, une ambition qui figure expressément dans la lettre de mission du ministre des Affaires étrangères et européennes.

ANNEXES

Annexe 1 : auditions du rapporteur

(par ordre chronologique)

- *Dans le cadre de la Mission d'information sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture*
 - M. Berthold Franke, directeur général du Goethe Institut de Paris
 - M. Jorge Jimenez et Mme Asuncio Pastor, de l'Instituto Cervantes de Paris
 - Mme Dawn Long, directrice adjointe du British Council à Paris, et Mme Sylvie Gelis, directrice finances et ressources humaines
 - M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats et M. Yves Carmona, directeur adjoint de la politique culturelle et du français
 - M. Jean-Pierre de Launoit, président de la Fondation Alliance française et M. Gérard Candelle, responsable des zones Asie/Océanie/États-Unis et du recrutement
 - M. Yves Aubin de la Messuzière, président de la Commission pour l'avenir de l'enseignement français à l'étranger⁽¹⁾
 - Mme Anne-Marie Descôtes, directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)
 - M. Alain Catta, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire⁽²⁾ et M. Éric Lamouroux, sous-directeur de l'expatriation, de la scolarisation et de l'action sociale
 - M. Jean-Pierre Bayle, Président de la Mission laïque française et M. Jean-Pierre Villain, directeur général⁽³⁾
 - Mme Anne Gazeau-Secret, ancienne directrice générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)
 - M. Stéphane Romatet, directeur général de l'administration et de la modernisation du ministère des Affaires étrangères et européennes
 - M. Alain Gründ, président du Bureau international de l'édition française et M. Jean-Guy Boin, directeur général

(1) *M. Yves Aubin de la Messuzière a depuis lors, en septembre dernier, été élu président de la Mission laïque française.*

(2) *M. Alain Catta a depuis lors, par décret du 14 septembre 2009, été nommé ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire auprès de la Confédération suisse.*

(3) *Outre un changement de président (voir la note 1 ci-dessus), la Mission laïque a également depuis le 1^{er} septembre dernier un nouveau directeur général, en la personne de M. Jean-Christophe Deberre.*

Mme Sophie Mercier, directrice du Bureau export musique et M. Jean-François Michel, fondateur et aujourd'hui conseiller du Bureau export

– M. Olivier Poivre d'Arvor, directeur de CulturesFrance

– M. Antoine de Clermont-Tonnerre, président d'Unifrance et Mme Régine Hatchondo, directrice générale

– M. François Denis, président de la Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPÉE)

– M. Clément Duhaime, administrateur de l'Organisation internationale de la Francophonie

– M. Henri Loyrette, Président-directeur du Musée du Louvre, accompagné de M. Hervé Barbaret, administrateur général et de Mme Dominique de Fontréaulx, conseillère scientifique, ainsi que M. Bruno Maquart, directeur général de l'Agence France muséums, Mme Laurence des Cars, directrice scientifique et M. Ugo Bertoni, chargé de mission.

Par ailleurs, la Mission d'information a organisé, le 9 septembre dernier, un déjeuner en l'honneur des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger élus dans les circonscriptions de l'Amérique du Nord.

Elle a également effectué les déplacements suivants :

– Londres, le 1^{er} juillet 2009 ;

– Chili et Argentine, du 12 au 20 septembre 2009 ;

– Berlin, les 7 et 8 octobre 2009.

- *Dans le cadre du présent avis budgétaire*

– M. François Saint-Paul, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, accompagné de M. Jean Wiet, chef de la mission de gestion administrative et financière, de M. Antony Nguyen Van Ton, chef de la cellule budgétaire et de Mme Brigitte Baley, adjointe au sous-directeur de l'expatriation, de la scolarisation et de l'action sociale

– M. Jean-Marc Berthon, conseiller chargé de l'action culturelle extérieure au cabinet du ministre des Affaires étrangères et européennes

– M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, responsable du programme *Rayonnement culturel et scientifique*, M. Yves Carmona, adjoint à la directrice de la politique culturelle et du français, Mme Eva Nguyen Binh, adjointe au chef du service des programmes et du réseau et M. Éric Lamouroux, sous-directeur de l'enseignement supérieur.

Annexe 2 : lettre du ministre des affaires étrangères et européennes aux agents du réseau culturel

MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET
EUROPÉENNES

—
Le Ministre
—

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE

27 OCT. 08 005712 CM

Madame, Monsieur,

Dès mon arrivée au Quai d'Orsay, j'ai engagé une rénovation en profondeur de notre appareil diplomatique. J'ai proposé, avec l'accord du Président de la République, de faire de notre ministère le « ministère de la mondialisation ». Dans ce projet, la diplomatie d'influence a naturellement une place essentielle.

La mondialisation s'accompagne d'une compétition accrue dans tous les domaines. La prospérité et la sécurité de notre pays, la promotion de nos intérêts et de nos valeurs passent par une capacité renforcée à projeter notre langue, notre culture, nos idées, notre vision de la société et du monde. Pour faire connaître nos approches. Mais aussi pour nous imprégner de celles des autres.

C'est là, j'en suis convaincu, une politique qui relève essentiellement de l'Etat et une des missions fondamentales du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Comme vous le savez, notre action nécessite une profonde réforme. L'érosion des moyens budgétaires, l'absence de stratégie claire et pérenne, la gestion insatisfaisante de la carrière des agents comme l'absence de formation spécifique, la faible visibilité de notre dispositif, tant à Paris qu'à l'étranger, ont conduit au découragement des acteurs de notre action culturelle extérieure et à la multiplication des critiques.

... / ...

L'importance des enjeux, tant pour l'action extérieure de notre pays que pour l'efficacité de notre ministère, m'a conduit à demander à ce que toutes les options, toutes les possibilités soient explorées avant de décider d'un schéma global de réforme. C'est à l'issue de ce travail intense et en toute connaissance de cause que j'ai pris la décision de conduire une réforme à la fois ambitieuse et nécessaire.

Aujourd'hui, je vous confirme que la première étape de cette entreprise sera la création à Paris d'une agence sous forme d'établissement public industriel et commercial. Le Parlement examinera prochainement un projet de loi créant cet opérateur. Sa mission sera de promouvoir nos idées, notre culture, notre langue, nos savoirs.

De la même manière, je veux créer à l'étranger des établissements à compétences élargies incluant toutes celles dévolues à l'agence. Pour ce faire, je mènerai à bien la fusion des centres culturels avec les services d'ambassades chargés de la coopération et de l'action culturelle. Ces nouveaux établissements seront les relais de l'agence parisienne, mais resteront rattachés aux ambassades et autonomes financièrement.

Par ailleurs, je donnerai un même nom, une même charte de communication, à l'opérateur à Paris et aux établissements à l'étranger. Des liens étroits seront établis entre le réseau et l'agence, aussi bien pour la programmation des activités que pour la gestion des ressources humaines. Des rendez-vous réguliers et substantiels devront permettre de nourrir ce lien. En cas de désaccord, les différends me seront soumis.

Je souhaite qu'après une période de trois ans de mise en œuvre de ce nouveau dispositif, un rendez-vous soit pris pour évaluer son fonctionnement et envisager le rattachement administratif du réseau à l'agence. Je suis personnellement favorable à cette évolution, qui n'est toutefois, compte tenu de ses conséquences administratives et financières, envisageable qu'à terme. Dans mon esprit, la création à Paris et dans les postes d'établissements dotés d'un même périmètre, d'un même nom et de coopérations renforcées, devrait nous permettre d'avancer dans cette direction.

... / ...

Une équipe sera bientôt nommée pour préparer la mise en place effective de la nouvelle agence. La réforme devra être mise en œuvre immédiatement. Elle bénéficie d'ores et déjà d'un réel effort budgétaire, puisque j'ai obtenu que 40 millions d'Euros, répartis sur 2009 et 2010, viennent abonder notre action culturelle extérieure. C'est à la fois un témoignage de la volonté politique qui préside à cette réforme et la garantie que nous pourrons la mener à bien de façon crédible.

Cette réforme se traduira aussi par une gestion modernisée des ressources humaines, en particulier par un effort exceptionnel en faveur de la formation des femmes et des hommes qui travaillent, avec dévouement, dans notre dispositif de coopération et d'action culturelle. Enfin, elle s'accompagnera de l'élaboration, par la Direction générale de la Mondialisation, d'une stratégie rénovée pour chacun de nos domaines d'intervention et chacune des régions du monde dans lesquelles nous avons l'ambition d'être présents.

Un ministère mieux organisé pour piloter notre action culturelle extérieure, une agence renforcée pour promouvoir notre culture et nos idées, un réseau unifié, plus professionnel et plus visible, pour mettre en œuvre, avec l'appui de l'agence, cette politique sur le terrain, des crédits additionnels pour relancer notre action culturelle : il me semble que les fondements d'une diplomatie d'influence plus dynamique et à l'ambition renouvelée sont désormais posés.

Conscient de votre attachement à cette mission et de vos attentes, j'ai souhaité vous présenter personnellement les décisions que j'ai prises. Je n'ignore rien des défis qui s'attachent à leur mise en œuvre. Je sais pouvoir compter sur chacune et chacun d'entre vous pour contribuer au succès de cette réforme.



Bernard KOUCHNER