N° 2861

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances** *pour* **2011** (n° 2824),

TOME II

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE

PAR M. FRANÇOIS ROCHEBLOINE,

Député

Voir le numéro 2857 (annexe n° 1).

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

I – LES CRÉDITS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE POUR 2011 SOUS LE SIGNE DE LA NOUVEAUTÉ 7

A – UNE NOUVELLE MAQUETTE POUR LE PROGRAMME 185 : VOTRE RAPPORTEUR A ÉTÉ ENTENDU 7

1) La fin d'une distinction géographique inopérante 7

2) Un périmètre cohérent qui doit permettre un meilleur suivi 10

B – UNE NOUVELLE « RALLONGE » DE CRÉDITS POUR L'ACTION CULTURELLE : LES MOYENS SONT RELATIVEMENT PRÉSERVÉS DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TRÈS TENDU 16

1) La légère diminution des moyens du programme, une participation à l'effort global de maîtrise des dépenses publiques 16

2) « 100 millions d'euros sur cinq ans » ? 18

3) Les crédits consacrés à la Francophonie multilatérale en plus nette baisse 20

C – UN NOUVEL AMENDEMENT POUR ENCADRER ENFIN LA PRISE EN CHARGE DES ÉCOLAGES À L'ÉTRANGER : L'AEFE DOIT ÊTRE MIEUX SOUTENUE 22

1) Trois nouveaux rapports parlementaires très critiques, un quatrième adressé au Président de la République 22

2) L'inéluctable encadrement d'un dispositif qui, dès 2010, n'est plus financé 26

3) Le nécessaire soutien à l'AEFE 34

II – LA RÉFORME DU RÉSEAU ET DES OPÉRATEURS ENFIN LANCÉE : GRÂCE AU PARLEMENT, UNE PLUS HAUTE AMBITION POUR LE RAYONNEMENT DE LA FRANCE 39

A – LA LOI DU 27 JUILLET 2010 RELATIVE À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT A ÉTÉ LARGEMENT ÉCRITE AU PARLEMENT 39

1) Un projet initial d'ampleur modeste sur fond de réforme en cours du réseau, étoffé au Sénat puis à l'Assemblée nationale… 39

2) … qui reste trop timide dans le partenariat avec les Alliances françaises 42

B – LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX OPÉRATEURS DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE DEVRA SE FAIRE SANS TARDER 47

1) L'Institut français : une équipe prometteuse pour la mise sous tension de l'ensemble du réseau culturel 47

2) CampusFrance : les incertitudes de la préfiguration 57

3) France expertise internationale : un outil plus performant pour une réflexion à poursuivre 62

4) Les instituts français de recherche à l'étranger : une rationalisation annoncée 63

CONCLUSION 65

EXAMEN EN COMMISSION 67

I – AUDITION DU MINISTRE 67

II – EXAMEN DES CRÉDITS 82

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION 89

ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR 93

Mesdames, Messieurs,

L'an dernier, votre Rapporteur concluait son avis budgétaire en regrettant de devoir attendre trois années avant que ne soit tranchée la question de la réorganisation du réseau culturel de la France à l'étranger – s'agissant en particulier du lien entre l'établissement public « tête de réseau » et les centres et instituts culturels répartis dans le monde entier. En effet, le ministre des Affaires étrangères et européennes venait alors d'adresser une lettre en ce sens à tous les agents du réseau.

À la même époque, les travaux en cours de la mission d'information de la commission des Affaires étrangères sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture, présidée par votre Rapporteur, plaidaient pourtant déjà pour l'établissement d'un tel lien, voire pour une réflexion beaucoup plus ambitieuse encore concernant le rapprochement entre le réseau de l'État et le réseau des Alliances françaises. Surtout, la mission demandait qu'une stratégie préalable sous-tende ce projet de rattachement qui, autrement, risquait de ne s'apparenter qu'à un « meccano institutionnel ».

Entre-temps a eu lieu, au premier semestre de cette année, l'examen et l'adoption par le Parlement de la loi relative à l'action extérieure de l'État. Par ailleurs ont été publiés le rapport d'étape et le rapport final de la mission d'information précitée, ainsi qu'un rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle consacré à l'enseignement français à l'étranger. Autant d'occasions d'analyser, de contrôler, de commenter, de proposer, qu'il convient de faire fructifier dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances. Autant d'illustrations de la volonté de réforme exprimée par le Parlement et des moyens que le législateur s'est donnés pour aiguillonner le Gouvernement et encourager les velléités réformatrices de celui-ci, qui avaient besoin d'un tel soutien pour prospérer.

Autre nouveauté notable cette année : le changement de périmètre et de dénomination de ce que l'on appelle en jargon budgétaire le programme 185, c'est-à-dire l'ensemble des crédits dont l'étude est dévolue à votre Rapporteur. Ainsi, du « Rayonnement culturel et scientifique » avec des crédits destinés – en plus des services centraux – aux seuls postes situés dans les pays de l'OCDE, il s'agit de passer à une plus ambitieuse « Diplomatie culturelle et d'influence », qui rassemble tous les crédits concourant à cette politique, dans l'OCDE et en dehors d'elle.

*

Outre une présentation argumentée des crédits du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » pour 2011, votre Rapporteur entend donc se livrer à un premier bilan d'étape de la réforme issue de la loi votée cet été. Non sans lien avec ces deux éléments – analyse budgétaire et bilan d'une diplomatie d'influence en mutation –, le présent rapport sera aussi l'occasion, une fois de plus, de revenir sur la mesure de prise en charge des frais de scolarité des lycéens français fréquentant les établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Car non seulement les arguments d'équité et d'efficacité plaidant contre le *statu quo* n'ont pas faibli, mais le contexte budgétaire a rendu la poursuite du financement de cette mesure insoutenable en l'état. Votre Rapporteur estime par conséquent de son devoir de demander instamment, de nouveau, l'encadrement de cette généreuse promesse en attendant son réexamen sous de meilleurs auspices budgétaires.

Pour affiner son jugement, votre Rapporteur a pu s'appuyer sur les réponses à son questionnaire budgétaire – arrivées, hélas ! cette année avec un peu plus de retard qu'à l'accoutumée – mais aussi sur l'exemplaire disponibilité des personnels du cabinet et des services du ministère des Affaires étrangères et européennes, ou encore des différents opérateurs de la diplomatie d'influence de notre pays. Que tous soient ici publiquement remerciés de leur sollicitude.

Naturellement, les prises de position figurant dans les développements qui suivent sont celles du seul Rapporteur, qui espère toutefois les faire partager largement, au bénéfice de son expérience de ces questions, et qui forme même le vœu d'être « exaucé » s'agissant de l'encadrement de la prise en charge de la scolarité des lycéens français à l'étranger. L'an dernier déjà, l'Assemblée nationale avait fermement soutenu cette démarche ; de nouveau cette année, la commission des Affaires étrangères a bien voulu réitérer son soutien. Espérons que les deux chambres pourront être unanimes sur ce point.

I – LES CRÉDITS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE POUR 2011 SOUS LE SIGNE DE LA NOUVEAUTÉ

Les changements à l'œuvre ne sont certes pas radicaux, mais la diplomatie culturelle est bel et bien en mouvement. On le verra surtout dans la seconde partie du présent rapport ; pourtant, en termes budgétaires également les mutations apparaissent, quoique dans un contexte budgétaire globalement très dégradé :

– c'est ainsi qu'une nouvelle maquette de la mission « Action extérieure de l'État », qui répond à un souhait plusieurs fois exprimé par votre Rapporteur, va permettre un meilleur pilotage et un meilleur suivi de la politique française de « diplomatie culturelle et d'influence » ;

– c'est ainsi également que la mise en œuvre renouvelée de cette politique bénéficiera d'une préservation relative de ses crédits ;

– c'est ainsi qu'il faut, par cohérence, souhaiter la même clairvoyance de la part de l'exécutif à propos de la prise en charge des écolages des lycéens français scolarisés dans le réseau de l'AEFE.

A – Une nouvelle maquette pour le programme 185 : votre Rapporteur a été entendu

Si le changement de périmètre du programme 185 n'est pas un sujet nouveau pour votre Rapporteur, le fait qu'il advienne au 1er janvier prochain constitue une petite – et heureuse – surprise.

1) La fin d'une distinction géographique inopérante

Depuis 2006 et la pleine entrée en vigueur de la LOLF, perdurait une certaine incohérence dans la maquette de la mission « Action extérieure de l'État », concernant le programme 185, dénommé jusqu'en 2010 « Rayonnement culturel et scientifique ». En effet, le périmètre de ce programme mêlait aspects thématiques et préoccupations d'ordre géographique puisque les crédits qui y étaient inscrits correspondaient bien à une même politique publique mais pour les seuls pays appartenant à l'Organisation pour la coopération et le développement économiques. Une politique publique très semblable et mise en œuvre par des services identiques – les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades – était financée, dans les pays non membres de l'OCDE, par les crédits du programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

Ce choix pouvait, à première vue, sembler pertinent : la coopération et l'action culturelle présentent des aspects identiques mais aussi de vraies différences selon le degré de développement du pays partenaire, et selon les habitudes solidement ancrées qu'a ou non laissées la politique de l'ancien ministère chargé de la coopération supprimé à la fin des années 1990, lors de son absorption par le ministère des Affaires étrangères.

Cependant, ce choix était d'autant plus critiquable qu'il s'inscrivait en faux par rapport à la décision de principe ayant présidé à l'établissement de la maquette budgétaire des programmes concourant à l'action extérieure de la France : une répartition thématique et non géographique des crédits. Dès lors, pas de « budgets-pays » comme cela avait été un temps envisagé lors des travaux préparatoires à l'entrée en vigueur de la LOLF. En toute logique, seules des divisions thématiques entre programmes étaient donc légitimes.

Votre Rapporteur n'avait pas manqué, l'an dernier encore, de souligner l'incohérence du découpage existant. À ses questions en ce sens adressées aux gestionnaires des crédits, il avait été répondu que, le « triennum » budgétaire 2009-2011 étant en cours, aucun changement de maquette significatif ne pourrait avoir lieu avant 2012. Réjouissons-nous qu'il n'en ait pas été ainsi, et que la définition d'un nouveau triennum ait été l'occasion d'appliquer la recommandation de votre Rapporteur : le regroupement au sein du programme 185 de tous les crédits concourant à l'action culturelle *lato sensu* de la France à l'étranger, dans l'OCDE et en dehors.

Sur ce sujet, le droit d'amendement tel que défini par la LOLF ne permettait pas d'effectuer sur initiative parlementaire le réaménagement complet de la maquette, compte tenu de la répartition des crédits en cause entre deux missions différentes. Il fallait donc s'en remettre à la bonne volonté de l'exécutif. Pour le convaincre d'agir de la sorte, d'autres observateurs critiques avaient formulé la même recommandation : la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes.

Ce changement de maquette, en tant que mesure *a priori* consensuelle inscrite dans le présent projet de loi de finances, peut être considéré dès à présent comme applicable au 1er janvier prochain ; mais il reste à déterminer à quelles conditions cette réforme permettra réellement une amélioration du contrôle budgétaire et, plus largement, du suivi – notamment parlementaire – de la politique menée. À cet égard, les tableaux fournis à votre Rapporteur en réponse à la demande qu'il avait formulée, rendent lisibles le passage d'une maquette à l'autre et les transferts de crédits et d'emplois qui l'accompagnent.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES ANCIENNE ET NOUVELLE MAQUETTES BUDGÉTAIRES, SELON LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

A/ Maquette 2010

1/ Rappel de l'existant

La maquette actuelle définit une frontière géographique entre les pays développés du programme 185 et les pays émergents et en développement du programme 209.

Les actions du programme 185 se déclinent selon :

– Animation du réseau
– Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle
– Échanges scientifiques, techniques et universitaires
– AEFE

Les actions du programme 209 se répartissent ainsi :

– Animation du réseau
– Pays émergents et à revenu intermédiaire
– Pays de la ZSP et PMA
– Coopération multilatérale (dont le Fonds européen de développement-FED)
– Aide humanitaire

Les enveloppes des directions centrales et des services culturels et de coopération sont imputées de façon géographique et figurent donc dans chaque programme. Les ETP sont également « géographisés ».

2/ Avantages et inconvénients

Avantages :

– identification par grandes zones géographiques de l'affectation des crédits ;

– regroupement maximal (bien qu'optique), de crédits éligibles à l'aide publique au développement (APD) sur le programme 209: Ce n'est qu'optique car les crédits éligibles à l'APD des autres programmes sont également déclarés au comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Inconvénients :

– rigidité dans les redéploiements en crédits comme en ETP qui ne peuvent avoir lieu que dans la zone hors OCDE, pour répondre, en gestion, à des événements non programmés (exemple : réouverture d'une ambassade à Kigali) ;

– vulnérabilité des crédits des postes et des directions centrales dans la négociation budgétaire, qui sont la marge d'ajustement par rapport aux grands instruments du programme, notamment les contributions internationales obligatoires.

B/ Maquette 2011

1/ Présentation de la maquette

– Un programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » déclinant des actions par secteurs d'activités : « Coopération culturelle et promotion du français », « Attractivité et recherche », « Enjeux globaux », « subvention à l'AEFE ».

– Un programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » décliné par instruments. Il distingue la coopération bilatérale de la coopération multilatérale et de la coopération communautaire. Les crédits de gouvernance figurent dans ce programme car la gouvernance (hors Fonds de solidarité prioritaire) est le domaine d'intervention de compétence exclusive du ministère des Affaires étrangères et européennes (secteur non transféré).

Seront imputés sur l'action « Enjeux globaux » tous les crédits mis en œuvre par les postes et par les directions centrales dans ces domaines d'intervention, conformément à leur programmation (participation à des actions par exemple dans le domaine du genre et de l'environnement). La présence de cette action trouve pleinement son sens dans un programme 185 rebaptisé « Diplomatie culturelle et d'influence », ce qui n'aurait pas été le cas dans un programme dénommé « Rayonnement culturel et scientifique ».

2/ Avantages et inconvénients

Avantages

– La nouvelle maquette est mise en conformité avec les recommandations du CICID et répond aux souhaits des parlementaires en identifiant les crédits bilatéraux, multilatéraux et communautaires dans le programme 209 et en offrant une grande lisibilité de la diplomatie culturelle et d'influence sur le programme 185. C'est aussi satisfaire la Cour des Comptes en répondant à ses remarques sur la distinction de notre coopération bilatérale ou multilatérale dans ses notes d'exécution budgétaire et d'analyse du programme pour l'exercice 2009.

– Cette présentation limite l'effet d'éviction des dépenses obligatoires sur les crédits des postes.

– Elle offre davantage de souplesse en permettant des redéploiements des pays de la zone OCDE vers ceux du « cœur de cible ».

Inconvénients

– Il n'y a plus de répartition géographique. Toutefois l'information subsistera en programmation et pourra être fournie aux parlementaires, notamment dans le cadre du RAP.

– Déclaration d'APD au CAD de l'OCDE pour les crédits figurant dans le programme 185 : il sera expliqué au CAD de l'OCDE que ce programme n'est plus dédié aux seules dépenses culturelles mais à la diplomatie d'influence, ce que démontre la présence d'une action « Enjeux globaux ». Le montant de l'APD française ne sera donc pas diminué.

Du point de vue du Parlement, l'essentiel est de pouvoir retracer les évolutions des crédits consacrés aux politiques publiques ainsi financées.

2) Un périmètre cohérent qui doit permettre un meilleur suivi

La modification de l'architecture budgétaire des programmes 185 et 209 entraîne des mouvements de crédits entre les deux programmes. Pour assurer une forme de « pédagogie de la transition », ces mouvements ont été réalisés à partir des crédits votés en 2010 – donc en retravaillant la nomenclature des crédits déjà votés – afin de déterminer la base de négociation du projet de loi de finances pour les années 2011-2013, tant il est vrai que la négociation dite « en base zéro » chaque année est une fiction particulièrement fictive…

Des crédits du programme 209, à hauteur de 167 millions d'euros, ont ainsi été regroupés sur le programme 185. Il s'agit plus précisément :

– des crédits dans les domaines de la culture et du français, de l'enseignement supérieur, de la recherche et des « enjeux globaux » destinés aux pays bénéficiaires de l'aide publique au développement, soit environ 159 millions d'euros ;

– des crédits de fonctionnement pour « l'animation et l'appui général au réseau », soit environ 7,6 millions d'euros.

À l'inverse, **près de 6 millions d'euros ont été transférés depuis le programme 185 vers le programme 209**. Ces mouvements concernent :

– les crédits dans le domaine de la gouvernance, destinés aux pays ne bénéficiant pas de l'APD, à hauteur de 2,7 millions d'euros ;

– les crédits dans le domaine de la sécurité civile et de la sécurité intérieure, soit près de 700 000 euros ;

– les crédits de la coopération décentralisée (environ 1,5 million d'euros) et du volontariat (environ 1 million d'euros) destinés aux pays ne bénéficiant pas de l'APD.

Les modifications de périmètres du programme 185 se traduiront donc essentiellement par des transferts de crédits, pour les raisons suivantes :

– la création de l'Institut français par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État (transferts d'emplois, de masse salariale et de crédits de fonctionnement et d'intervention) ;

– la fusion entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les établissements à autonomie financière (EAF) qui entraînera des transferts d'emplois et de masse salariale correspondante depuis le programme 209 et au sein du programme 185, ainsi que des crédits de fonctionnement depuis le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et au sein du programme 185, vers les dotations de fonctionnement des EAF ;

– le transfert de la rémunération d'un agent de droit local en Biélorussie, au titre d'une régularisation d'imputation ;

– le transfert au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche de la contribution versée à « *Human Frontier* » par le ministère des Affaires étrangères et européennes, à hauteur de 300 000 euros ;

– le transfert de crédits au titre du soutien logistique aux assistants techniques transférés à l'AFD et à l'OMS, depuis le programme 185 (titre 6) vers le programme 209 (titre 6), à hauteur de 120 000 euros ;

– la nouvelle ventilation des crédits culturels exceptionnels obtenus en 2009 et 2010 et maintenus jusqu'à la fin du « triennum », selon l'arbitrage qu'aurait rendu le Premier ministre sur ce point en septembre dernier. En 2011-2013, ils seront consacrés d'une part à l'évolution du réseau (6 millions d'euros) et d'autre part, à l'accompagnement de l'Institut français naissant (14 millions d'euros).

Les tableaux suivants illustrent et détaillent ces transferts entre les programmes 185 et 209, prévus à l'ouverture du prochain exercice budgétaire – qui concernent aussi, marginalement, le programme 105. Ces transferts portent à la fois sur des dépenses de personnel et donc des emplois (ici exprimés en ETP) d'une part, et sur des crédits d'intervention, d'autre part :

TRANSFERTS ET REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS LIÉS À LA CRÉATION DE L'INSTITUT FRANÇAIS

(en euros)

Programme d'origine	Titre	Nature du mouvement	Crédits en PLF 2011	ETP	Observations
P209	2	Transfert	1 408 308	22	Transferts d'emplois et de la masse salariale correspondante
P105	2	Transfert	127 148	2	Transferts d'emplois et de la masse salariale correspondante
P105	3	Transfert	30 000		Crédits de fonctionnement (formation) liés aux transferts d'emplois
P185	2	Transfert	1 001 878	17	Transferts d'emplois et de la masse salariale correspondante
P185	6	Redéploiement	1 612 255		Crédits d'intervention gérés auparavant par CulturesFrance, correspondant aux missions transférées à Cultures France en 2010
P185	6	Redéploiement	3 158 750		Crédits d'intervention gérés auparavant par CulturesFrance correspondant aux missions transférées à l'Institut Français en 2011

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Votre Rapporteur souligne que les *redéploiements de crédits* sont effectués, par définition, à structure constante et s'élèveraient en 2011 à 4,77 millions d'euros au total. Ces crédits sont redéployés vers la subvention versée à l'Institut français, depuis les « autres moyens bilatéraux d'influence » de la sous-action 2 : « coopération et diffusion culturelles » / Action 2 : « coopération culturelle et promotion du français ».

Les *transferts de crédits* sont appliqués après que le montant des crédits du programme à structure courante a été arrêté. Ces transferts déterminent ainsi le montant des crédits du programme à structure constante. Le total des crédits transférés à la subvention versée à l'Institut Français s'élèvera à 2,57 millions d'euros en 2011.

Quant aux transferts et redéploiements de crédits liés à la fusion entre les SCAC et les EAF évoquée plus haut et issue de la première vague de mesures décidées dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques en 2008, elle se traduit concrètement comme indiqué dans le tableau suivant :

TRANSFERTS ET REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS LIÉS À LA FUSION ENTRE LES SCAC DES AMBASSADES ET LES ÉTABLISSEMENTS À AUTONOMIE FINANCIÈRE DU RÉSEAU CULTUREL

(en euros)

Programme d'origine	Titre	Nature du mouvement	Crédits en PLF 2011	ETP	Observations
P209	2	Transfert	270 094	22	Transferts d'emplois et de la masse salariale correspondante
P105	3	Transfert	205 131		Crédits de fonctionnement liés aux transferts d'emplois
P185	2	Transfert	269 446	13	Transferts d'emplois et de la masse salariale correspondante
P185	3	Redéploiement	8 840		Crédits de fonctionnement (frais de mission) liés aux transferts d'emplois
Total			**753 511**	**35**	

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Là encore, les *redéploiements de crédits* sont effectués à structure constante. Les crédits redéployés au titre de la fusion SCAC/EAF depuis la ligne « frais de missions et de tournées des postes » vers les « dotations de fonctionnement des EAF culturels » s'élèveront à 8 840 euros seulement en 2011.

Le total des crédits transférés aux dotations de fonctionnement des EAF culturels sera de près de 745 000 euros en 2011.

*

En réponse à la demande de votre Rapporteur, les services du ministère des Affaires étrangères et européennes lui ont transmis les tableaux des deux pages suivantes, qui permettent une double comparaison nécessaire à la bonne compréhension de ce changement de périmètre :

– l'évolution prévue des crédits du programme 185 selon l'ancienne maquette, à l'horizon de trois ans ;

– sur la même période correspondant à la loi de programmation des finances publiques discutée conjointement avec le présent projet de loi de finances, l'évolution envisagée des crédits du programme 185 selon la nouvelle maquette.

PLF 2011-2013 : PRÉSENTATION SELON L'ANCIENNE MAQUETTE DU PROGRAMME 185

(en millions d'euros)

ACTIONS / MOYENS	LFI 2009	LFI 2010		PLF 2011	Évolution 2011/2010	PLF 2012	Évolution 2011/2010	PLF 2013	Évolution 2013/2010
	AE=CP	AE	CP	structure courante AE = CP		structure courante AE = CP		structure courante AE = CP	
1 – Animation du réseau	**29,53**	**32,59**	**32,59**	**42,27**	**29,7 %**	**41,46**	**27,2 %**	**40,66**	**24,75 %**
Sous-action animation du réseau	2,43	2,5	2,5	2,38	– 5,1 %	2,31	– 7,6 %	2,25	– 10,14 %
Sous-action fonctionnement des EAF/CEF	18,47	16,6	16,6	18,24	9,9 %	17,82	7,4 %	17,41	4,85 %
Sous-action soutien aux actions de coopération	8,64	13,49	13,49	21,66	60,6 %	21,33	58,2 %	21	55,72 %
2 – Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	**23,75**	**17,47**	**18,27**	**10,91**	**– 40,3 %**	**10,62**	**– 41,8 %**	**10,34**	**– 43,42 %**
Sous-action langue française et diversité culturelle	11,44	10,03	10,03	7	– 30,3 %	6,81	– 32,1 %	6,63	– 33,92 %
Sous-action création et industries culturelles	12,31	7,44	8,24	3,91	– 52,5 %	3,81	– 53,7 %	3,71	– 54,99 %
4 – Échanges scientifiques, techniques et universitaires	**39,16**	**35,2**	**35,2**	**32,44**	**– 7,9 %**	**31,7**	**– 10 %**	**30,96**	**– 12,06 %**
Sous-action renforcement de l'attractivité du territoire et valorisation de la science française hors de nos frontières	33,75	29,49	29,49	27,81	– 5,7 %	27,08	– 8,2 %	26,35	– 10,63 %
Sous-action contribuer à la gouvernance et aux échanges techniques	5,41	5,71	5,71	4,63	– 19 %	4,62	– 19,2 %	4,61	– 19,4 %
5 – AEFE	**412,67**	**421,34**	**421,34**	**420,8**	**– 0,1 %**	**420,8**	**– 0,1 %**	**420,8**	**– 0,13 %**
TOTAL PROGRAMME 185	**505,12**	**506,6**	**507,4**	**506,42**	**– 0,2 %**	**504,59**	**– 0,6 %**	**502,75**	**– 0,92 %**

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

PLF 2011-2013 : PRÉSENTATION DU PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » (NOUVELLE MAQUETTE)

(en millions d'euros)

ACTIONS / MOYENS	LFI 2010 (format P 185 nouveau)		PLF 2011 à structure courante	Évolution 2011/2010	PLF 2012 à structure courante (*)	Évolution 2012/2010	PLF 2013 à structure courante (*)	Évolution 2013/2010
	AE	CP	AE = CP	(CP à structure courante)	AE = CP	(CP à structure courante)	AE = CP	(CP à structure courante)
Action 1 – Animation du réseau	**45,93**	**45,93**	**49,38**	**7,51 %**	**48,23**	**5 %**	**47,08**	**2,5 %**
Sous-action 1 : Animation du réseau	5,05	5,05	4,8	– 5 %	4,67	– 7,57 %	4,55	– 10,03 %
Sous-action 2 : Appui général au réseau	40,88	40,88	44,58	9,05 %	43,56	6,55 %	42,54	4,05 %
Action 2 – Coopération culturelle et promotion du français	**86,1**	**86,1**	**79,32**	**– 8,72 %**	**77,67**	**– 10,62 %**	**76,02**	**– 12,52 %**
Sous-action 1 : Français et diversité linguistique	29,18	29,18	23,43	– 19,72 %	22,81	– 21,83 %	22,19	– 23,95 %
Sous-action 2 : Coopération et diffusion culturelles	56,92	57,72	55,9	– 3,16 %	54,86	– 4,96 %	53,83	– 6,75 %
Action 3 –-Enjeux globaux	**10,51**	**10,51**	**9,77**	**– 7,07 %**	**9,51**	**– 9,54 %**	**9,25**	**– 12,01 %**
Action 4 – Attractivité et recherche	**115,77**	**115,77**	**110,26**	**– 4,77 %**	**107,37**	**– 7,26 %**	**104,49**	**– 9,75 %**
Sous-action 1 : Attractivité et enseignement supérieur	73,1	73,1	71,15	– 2,67 %	70,03	– 4,21 %	68,9	– 5,74 %
Sous-action 2 : Recherche scientifique	42,67	42,67	39,1	– 8,37 %	37,34	– 12,49 %	35,58	– 16,62 %
Action 5 – AEFE	**421,34**	**421,34**	**420, 8**	**– 0,13 %**	**420,8**	**– 0,13 %**	**420,8**	**– 0,13 %**
Action 6 – Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence »	89,16	89,16	88,1	– 1,2 %	NC		NC	
Total programme 185 *hors titre 2*	**679,66**	**680,46**	**669,52**	**– 1,61 %**	**663,57**	**– 2,48 %**	**657,63**	**– 3,35 %**
TOTAL PROGRAMME 185	**768,82**	**769,62**	**757,62**	**– 1,56%**	NC		NC	

(*) Montant indicatif

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

B – Une nouvelle « rallonge » de crédits pour l'action culturelle : les moyens sont relativement préservés dans un contexte budgétaire très tendu

1) La légère diminution des moyens du programme, une participation à l'effort global de maîtrise des dépenses publiques

Le tableau suivant, qui replace en perspective l'évolution du budget du ministère des Affaires étrangères et européennes sur dix ans, permet aussi de résumer de longs débats sur la « dégradation relative » du budget du Quai d'Orsay dans l'ensemble du budget de l'État :

ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE COMPARÉE DE L'ÉTAT ET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

(en millions d'euros)

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Budget du MAE *LFI 2001-2010 / PLF 2011* ***(1)***	3 368	3 629,6	4 117,5	4 224,5	4 411,9	4 392,1	4 533,3	4 581,7	4 598,6	4 917	5 100
Budget du MAE hors FED *LFI 2001-2010 / PLF 2011* ***(2)***	3 368	3 411,2	3 621,5	3 659,5	3 783,9	3 666,1	3 841,3	3 856,7	3 756,6	4 008,2	4 296
Inflation constatée ***(3)***	*1,7%*	*1,89%*	*2,07%*	*2,13%*	*1,81%*	*1,82%*	*1,7%*	*2,9%*	*0,4%*	*1,5%*	*1,5%*
Indice des prix en base 100 en 2000	*101,7*	*103,62*	*105,77*	*108,02*	*109,98*	*111,98*	*113,88*	*117,19*	*117,66*	*119,42*	*121,21*
Budget constant (FED compris) en euros 2000	*3 312*	*3 503*	*3 893*	*3 911*	*4 012*	*3 922*	*3 981*	*3 910*	*3 909*	*4 117*	*4 208*
PIB en milliards d'euros courants	*1 497,2*	*1 548,6*	*1 594,8*	*1 660,2*	*1 717,9*	*1 792*	*1892,20*	*1950,1*	*1 899,4*		*1 974,14*
Budget général de l'État *LFI 2001-2010 / PLF 2011 (en milliards d'euros)*	*260,9*	*266,3*	*273,8*	*277,9*	*288,4*	*266*	*266,8*	*271,3*	*277,1*	*281,11*	*285,69*
Part du budget du MAE (hors FED) dans le PIB ***(4)***	*0,22 %*	*0,22 %*	*0,23 %*	*0,22 %*	*0,22 %*	*0,2 %*	*0,2 %*	*0,2 %*	*0,2 %*	*0,21 %*	*0,22 %*
Part du budget du MAE (hors FED) dans le budget général de l'État ***(4)***	*1,29 %*	*1,28 %*	*1,32 %*	*1,32 %*	*1,31 %*	*1,38 %*	*1,44 %*	*1,42 %*	*1,36 %*	*1,43 %*	*1,5 %*
Part du budget du MAE (FED compris) dans le budget général de l'État	*1,29 %*	*1,36 %*	*1,5 %*	*1,52 %*	*1,53 %*	*1,65 %*	*1,7 %*	*1,69 %*	*1,66 %*	*1,75 %*	*1,79 %*
Évolution en valeur et à structure constante	*3,62 %*	*5,77 %*	*11,13 %*	*0,46 %*	*2,58 %*	*– 2,23 %*	*1,49 %*	*– 1,78 %*	*– 0,03 %*	*5,34 %*	*2,19 %*

(1) Le budget 2011 prend en compte les données disponibles en septembre 2010. Son périmètre inclut un nouveau programme (le P332, destiné au financement de la présidence française du G20 et du G8) à hauteur de 50 millions d'euros.

(2) Le Fonds européen de développement a été rattaché au budget du Ministère des Affaires étrangères en 2002. Les contrats de désendettement développement (C2D) sont inscrits au budget du ministère des affaires étrangères depuis 2003.

(3) Données disponibles en août 2010.

(4) La hausse de la part du budget du MAEE dans le budget de l'État en 2011 est notamment due à l'intégration au sein du budget du MAEE du programme temporaire interministériel 332 « Présidence française du G20 et du G8 *».*

(5) Évolution par rapport à l'année précédente du budget constant (en euros 2000) du MAEE (y compris le FED).

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

De façon plus précise, voici comment évolueront les crédits que votre Rapporteur est chargé de suivre pour le compte de la commission des Affaires étrangères :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS
DU PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »

(en millions d'euros)

Actions et sous-actions	**LFI 2010**		**PLF 2011**		**Variation 2010/2011**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Programme 185	**768,82**	**769,62**	**757,62**	**757,62**	**– 1,5 %**	**– 1,6 %**
Titre 2	*89,16*	*89,16*	*88,09*	*88,09*	*– 1,2 %*	*– 1,2 %*
Hors titre 2	*679,66*	*680,46*	*669,52*	*669,52*	*– 1,5 %*	*– 1,6 %*
Action 1 – animation du réseau	**45,93**	**45,93**	**49,38**	**49,38**	**7,5 %**	**7,5%**
Sous-action 1 : Animation du réseau	*5,05*	*5,05*	*4,8*	*4,8*	*– 5 %*	*– 5 %*
Sous-action 2 : Appui général au réseau	*40,88*	*40,88*	*44,58*	*44,58*	*9,1 %*	*9,1 %*
Action 2 - Coopération culturelle et promotion du français	**86,1**	**86,9**	**79,32**	**79,32**	**– 7,9 %**	**– 8,7 %**
Sous-action 1 : Coopération et diffusion Culturelle	*56,92*	*57,72*	*55,9*	*55,9*	*– 1,8 %*	*– 3,2 %*
Sous-action 2 : Français et diversité linguistique	*29,18*	*29,18*	*23,43*	*23,43*	*– 19,7 %*	*– 19,7 %*
Action 3 – Enjeux globaux	**10,51**	**10,51**	**9,77**	**9,77**	**– 7,1 %**	**– 7,1 %**
Action 4 – Attractivité et recherche	**115,77**	**115,77**	**110,26**	**110,26**	**– 4,8 %**	**– 4,8 %**
Sous-action 1 : Attractivité et enseignement supérieur	*73,1*	*73,1*	*71,15*	*71,15*	*– 2,7 %*	*– 2,7 %*
Sous-action 2 : Recherche scientifique	*42,67*	*42,67*	*39,1*	*39,1*	*– 8,4 %*	*– 8,4 %*
Action 5 – Subvention à l'AEFE	**421,34**	**421,34**	**420,8**	**420,8**	**– 0,1 %**	**– 0,1 %**

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

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

ÉVOLUTION ENTRE 2010 ET 2011 DU PLAFOND DES EMPLOIS AUTORISÉS EN LOI DE FINANCES POUR LE PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »

(en ETPT)

	Titulaires + CDI en administration centrale	Titulaires + CDI à l'étranger	CDD + volontaires internationaux	Recrutés locaux	**Total**
LFI 2010	139	85	780	232	**1 236**
PLF 2011	138	66	760	218	**1 182**
Variation	**– 1**	**− 19**	**– 20**	**− 14**	**– 54**

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Ces mouvements se décomposent de la façon suivante :

– 30 transferts externes ;

– 22 suppressions ;

– 2 transferts internes au ministère.

Ainsi, après une baisse de 45 ETPT en 2009 suivie d'une stagnation en 2010 – avec un ETPT en moins –, le tout dans le « format 2010 », c'est de nouveau une baisse substantielle du plafond d'emploi qui interviendrait l'an prochain. Pour mémoire, selon les données fournies par le ministère des Affaires étrangères et européennes, le plafond d'emploi global du ministère aura diminué de 9,2 % entre 2005 et 2011.

Votre Rapporteur veut toutefois souligner la relative préservation des personnels titulaires attachés au programme. Comme l'indique la direction des Affaires financières du ministère, il est en effet devenu difficile d'en réduire encore le nombre, dans la mesure où le réseau de coopération et d'action culturelle dans son ensemble compte 192 titulaires seulement… soit à peine un par pays du monde en moyenne !

C'est dans ce contexte qu'il convient d'apprécier l'effort que représente la pérennisation de l'enveloppe de crédits d'intervention supplémentaires destinés à l'action culturelle.

2) « 100 millions d'euros sur cinq ans » ?

a) Les premières utilisations de l'enveloppe en 2009 et 2010

Les crédits culturels exceptionnels de 40 millions d'euros dits « rallonge culturelle » obtenus par le ministre ont fait l'objet de deux tranches de 20 millions d'euros chacune en 2009 et en 2010.

Leur répartition générale par programme a été fixée à 15 millions d'euros pour le programme 185 et 25 millions d'euros pour le programme 209 ; tandis que la répartition par objectifs a été fixée à 18,1 millions d'euros pour la modernisation de l'offre culturelle française (crédits centraux pour l'essentiel) dont 6,2 millions d'euros consacrés aux nouvelles technologies et 21,9 millions d'euros pour la modernisation du réseau (crédits délégués).

Pour anticiper la création de la future agence culturelle, 11,6 millions d'euros ont été délégués à CulturesFrance en 2009 et en 2010 – dont 4 millions d'euros de dotation et 7,6 millions d'euros pour des opérations de modernisation et de formation. D'autres opérateurs et partenaires comme Canal France international, le Centre international d'études pédagogiques, TV France international, Unifrance, la Fondation Alliance française ou le Centre d'approches vivantes des langues et des médias (CAVILAM) ont été également bénéficiaires.

Sur les 21,9 millions d'euros consacrés à la modernisation du réseau, 17,5 millions d'euros ont été délégués aux postes au titre du soutien aux projets de modernisation du réseau culturel et aux industries culturelles :

– 16 millions d'euros sur projets dans 75 pays ;

– 1,5 million d'euros au titre des « kits numériques » pour moderniser l'offre de cours de français des établissements culturels, qu'il s'agisse de centres et instituts ou d'Alliances française.

Les pays choisis pour bénéficier de cette « rallonge » l'ont été sur le fondement de priorités politiques – Allemagne, pays émergents… – ou de nécessités d'urgence – Mauritanie, Côte d'Ivoire notamment.

Ces crédits, dont une partie a été mise en place dès 2009, sont venus en appui de projets novateurs – comme au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Grèce, au Brésil, au Burkina Faso, au Mali, au Sénégal, en Australie, en Espagne, au Japon, en Russie, à Taïwan, en Indonésie, au Niger, en République démocratique du Congo ou au Togo – mais au service d'opérations ponctuelles d'envergure, telles que « Bonjour India », dont votre Rapporteur a été le spectateur enthousiaste, le Festival de la chanson francophone au Maroc, le projet Aquila en Italie, les années croisées France-Russie, l'Exposition universelle de Shanghaï 2010… Enfin, ont également été bénéficiaires des opérations de restructuration ou de redémarrage d'établissement – en Côte d'Ivoire, en Mauritanie, en Allemagne ou au Japon.

Les pays suivants ont perçu les montants les plus importants : la Russie (1,7 million d'euros), la Chine (1,3 million d'euros), l'Inde (1,3 million d'euros), l'Allemagne (800 000 euros), l'Italie (600 000 euros), le Brésil, le Sénégal, et la République démocratique du Congo avec 500 000 euros chacun.

Près de 50 postes ont déjà communiqué à cette date des comptes rendus des taux élevés de consommation des crédits ainsi délégués en 2010 et de leurs modalités d'utilisation qui démontrent leur intérêt et leur bon emploi.

b) La pérennisation annoncée de la mesure

En 2011, les 20 millions d'euros de crédits supplémentaires, « *désormais pérennisés et intégrés en base* » selon le ministère, viendront à nouveau en appui au réseau culturel. Il est envisagé que l'essentiel de ces crédits soient délégués au nouvel Institut français (à hauteur de 14 millions d'euros), notamment sous la forme d'appels à projets.

6 millions d'euros gérés en crédits centraux serviront à la restructuration du réseau, avec le financement du processus de fusion SCAC-EAF, l'expérimentation du rattachement d'une dizaine de postes pilotes à l'Institut français, la rationalisation de notre réseau culturel et le rapprochement avec les Alliances françaises (*cf. infra*).

Votre Rapporteur ne peut se déprendre de sentiments mêlés à l'égard de cette mesure : à la fois il faut se réjouir de la préservation de quelques moyens d'intervention pour le réseau culturel et d'un autre côté, la dénomination même de « rallonge », en dépit de sa pérennisation affichée, indique assez la précarité de la situation budgétaire du programme.

Une précarité rendue manifeste dans le domaine du soutien à la Francophonie multilatérale.

3) Les crédits consacrés à la Francophonie multilatérale en plus nette baisse

Alors que vient de se tenir à Montreux le XIII[e] Sommet de la Francophonie, les crédits que la France consacre au soutien de la Francophonie multilatérale connaîtront une baisse de l'ordre de 10 %, en dépit d'une stabilité optique liée à la montée en charge du loyer de la Maison de la Francophonie à Paris.

BILAN DU XIII[E] SOMMET DE LA FRANCOPHONIE (MONTREUX, 23-24 OCTOBRE 2010)

Le XIIIe Sommet de la Francophonie s'est tenu les 23 et 24 octobre dernier à Montreux (Suisse) et a été en tous points remarquablement organisé par la Suisse à laquelle nous adressons nos chaleureux remerciements.

Bernard Kouchner a accompagné le président de la République au Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement ayant le français en partage.

Ce Sommet a démontré la mobilisation des pays francophones face aux défis de la gouvernance mondiale et du développement durable.

A l'appel du président de la République, le Sommet a pris position en faveur de la réforme de la gouvernance mondiale et a insisté sur quatre priorités, notamment à l'endroit du G20 fondé voici deux ans au lendemain du Sommet de Québec et que la France présidera en 2011 :

- la réforme du système monétaire et financier international, face à l'instabilité des taux de change ;
- des initiatives contre la volatilité des cours des matières agricoles et énergétiques ;
- la réforme urgente des Nations unies, notamment du Conseil de sécurité de l'ONU ;
- les financements innovants du développement, indispensables à la réalisation des objectifs du millénaire.

L'état de droit et la démocratie ont été également au cœur des débats, en cette année qui marque les dix ans de mise en œuvre de la déclaration de Bamako. Des engagements novateurs concernant les femmes dans les conflits armés et les libertés sur Internet ont renforcé ce corpus. Face aux défis de la sécurité et de la stabilité, le Sommet a confirmé le renforcement de la participation francophone au maintien de la paix et la mobilisation de la Francophonie pour l'accompagnement électoral dans les pays membres en sortie de crise.

La France se réjouit de l'adoption de textes dont elle a pris l'initiative avec le Burkina Faso, la Mauritanie et le Niger comprenant des engagements forts contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée.

La France souhaite la bienvenue aux cinq nouveaux Etats observateurs, la Bosnie Herzégovine, la République dominicaine, les Emirats arabes unis, l'Estonie et le Monténégro. La Francophonie regroupe désormais 56 membres et 19 observateurs, soit un tiers des membres des Nations unies.

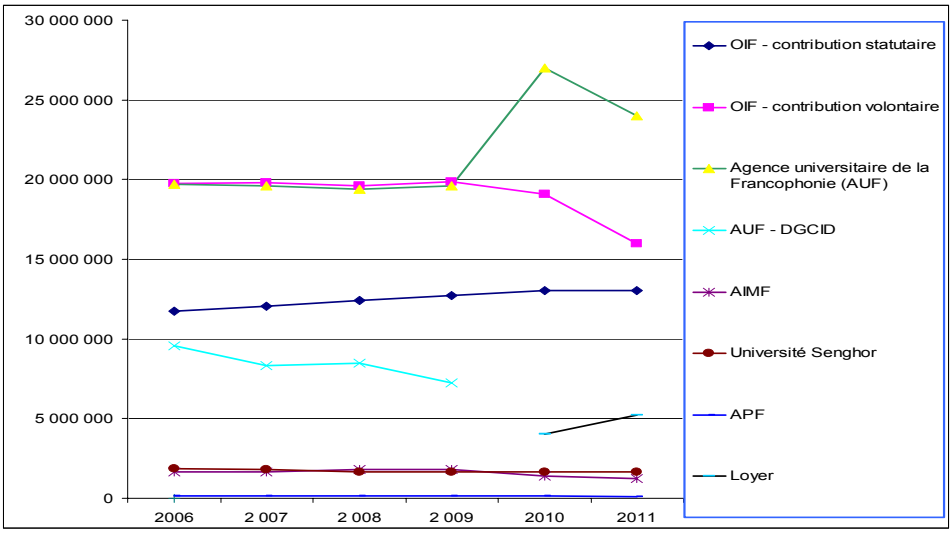
Le Sommet a décidé le renouvellement du mandat du président Abdou Diouf comme Secrétaire général de la Francophonie. La France lui a adressé toutes ses félicitations et l'assure de son soutien renouvelé pour porter plus loin les objectifs de la Francophonie, en faveur de nos valeurs et de notre langue parlée par 220 millions de personnes dans le monde.

Le prochain et XIVe Sommet de la Francophonie se tiendra, en 2012, à Kinshasa, en République Démocratique du Congo.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

• Le graphique suivant permet de mesure l'évolution des crédits en cause :

FRANCOPHONIE MULTILATÉRALE :
ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS 2006 – 2010 ET PRÉVISIONS POUR 2011)



Remarques :

– entre 2006 et 2009, la contribution à l'AUF était scindée entre deux entités du Département, le service des Affaires francophones (montant constant) et la direction générale de la Coopération internationale et du développement (courbe descendante). À dater de 2010, ces contributions ont été réunies au sein de la direction des Nations unies, service des Affaires francophones (d'où le « bond » de la ligne en 2010) ;

– le bail de la Maison de la Francophonie a pris effet le 1er avril 2010 : sur cet exercice sont comptés trois trimestres, contre quatre en 2011.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Depuis 2008 s'appliquait à ces crédits la réserve de précaution, premier effort demandé à nos partenaires ; quelques « rallonges » étaient toutefois venues tempérer cette tendance (600 000 euros en 2009 puis 1,3 million d'euros en 2010, à chaque fois pour la tenue d'opérations électorales). Mais en 2011, en dépit de la budgétisation de quelque 5 millions d'euros pour le loyer de la Maison de la Francophonie [(1)], et ce conformément à l'engagement pris à l'égard de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) la subvention globale à la francophonie multilatérale s'élèvera à 55 millions d'euros… soit précisément une baisse de 5 millions d'euros par rapport à l'an dernier. Il avait pourtant été convenu que le loyer de l'immeuble fort bien aménagé des 19-21, avenue Bosquet dans le 7e arrondissement de Paris, ne viendrait pas en déduction de l'effort global du budget de l'État…

(1) Votre Rapporteur renvoie, pour plus de détails sur le sujet, à son rapport sur la convention entre la France et l'OIF, doc. AN n° 1523, 18 mars 2009.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, abstraction faite de la Maison, on en reviendrait au niveau de soutien qui existait en 2002, année du sommet de Beyrouth, à l'occasion duquel le Président de la République Jacques Chirac avait pris l'engagement de rehausser la contribution française.

• Ces éléments budgétaires ne doivent pas masquer le soutien que la France a apporté dans la période récente et continuera d'apporter dans les années à venir aux diverses manifestations francophones.

On célébrait cette année le 40e anniversaire de la création de l'OIF. Des événements majeurs ont été organisés à Paris par l'Organisation pour fêter cet anniversaire et à cette occasion, le Président de la République a rassemblé le samedi 20 mars à l'Élysée les plus hautes personnalités de la Francophonie, autour de M. Abdou Diouf, Secrétaire général de l'OIF.

L'édition 2010 de la Semaine de la langue française, organisée par la France et l'OIF, a permis à plus de 200 postes à travers le monde de présenter plus de 2 500 manifestations et de célébrer la langue française, miroir de la diversité culturelle et vecteur d'échanges entre les civilisations. Les Alliances françaises, les centres et instituts culturels français, les établissements scolaires, les universités et de nombreuses associations se sont investis.

Désormais, c'est l'Institut français, créé par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, qui devrait être l'opérateur de ces manifestations à partir de 2011.

Le cas des crédits dévolus à la Francophonie multilatérale en est un exemple parmi d'autres : les moyens d'intervention du ministère des Affaires étrangères et européennes pour 2011 et les années suivantes sont comptés ; il n'est donc pas raisonnable de les laisser, sous forme de « droit de tirage » sans contrepartie, à la disposition des familles de nos compatriotes inscrivant leurs enfants dans les clases de lycée du réseau de l'AEFE – et qui n'ont pas par ailleurs le statut d'agent public.

C – Un nouvel amendement pour encadrer enfin la prise en charge des écolages à l'étranger : l'AEFE doit être mieux soutenue

1) Trois nouveaux rapports parlementaires très critiques, un quatrième adressé au Président de la République

Beaucoup a été écrit, depuis le début de la législature et les premiers rapports parlementaires prudemment interrogateurs sur la mesure et ses effets potentiels, à propos de la « mesure de gratuité », autrement dit la prise en charge des frais de scolarité des enfants français inscrits en seconde, première et terminale des lycées du réseau de l'AEFE, si leurs parents ne sont pas agents publics – ces

derniers perçoivent une indemnité supplémentaire de vie locale destinée à couvrir, entre autres coûts, celui de la scolarité de leurs enfants.

Votre Rapporteur n'est pas le dernier à avoir manifesté son scepticisme, toujours en s'appuyant sur des témoignages de familles, d'enseignants ou de responsables du système scolaire comme des ministères concernés, témoignages et recueillis à l'Assemblée nationale, au sein du Conseil d'administration de l'AEFE ou à l'occasion de missions à l'étranger. Il renvoie, à cet égard, à ses propos lors des débats sur les projets de loi de finances successifs et par conséquent à ses avis budgétaires traitant de la question [(1)] – comme un corollaire logique et indispensable de son analyse de la subvention à l'AEFE et des crédits de bourses pour les élèves étrangers, même si le budget de la prise en charge relève du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

En particulier, votre Rapporteur a déjà, en 2008 puis en 2009, déposé, seul ou en cosignature, des amendements destinés à encadrer la mesure de prise en charge. Ils ont toujours été adoptés en commission des Affaires étrangères, parfois même à l'unanimité, et pour le plus récent d'entre eux, il a été adopté par l'Assemblée nationale à l'unanimité moins une voix et contre l'avis du Gouvernement, qui avait alors eu l'élégance de ne pas revenir sur le sujet en seconde délibération. Las ! en voulant modifier cet amendement, le Sénat a ouvert une brèche dont le Gouvernement a su tirer partie, en seconde délibération cette fois-ci, réduisant à néant l'avancée de principe obtenue au Palais-Bourbon. Il s'agit donc, de nouveau cet automne, de remettre l'ouvrage sur le métier, avec des arguments renouvelés et en s'appuyant sur une réflexion étoffée.

En effet, ne serait-ce qu'à l'Assemblée nationale, pas moins de trois rapports sont allés dans le même sens, celui de l'encadrement voire de la suspension du dispositif de prise en charge :

– le rapport d'étape de la mission d'information sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture [(2)], que votre Rapporteur a eu l'honneur de présider, le Rapporteur en étant notre collègue Geneviève Colot et les autres membres, onze collègues de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée ;

– le rapport final de la même mission d'information [(3)], complété par d'autres auditions et d'autres déplacements ;

– le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle [(4)] de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, établi par nos collègues Jean-François Mancel, Hervé Féron et André Schneider.

---

(1) Avis budgétaire n° 1201, tome II, novembre 2008 et avis budgétaire n° 1970, tome II, novembre 2009.

(2) Doc. AN n° 2215, janvier 2010.

(3) Doc. AN n° 2506, juillet 2010.

(4) Doc. AN n° 2693, juillet 2010.

Pour éviter de tomber dans l'autocitation, votre Rapporteur reproduit ci-dessous les conclusions de la MEC :

CONCLUSIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (doc. AN N° 2693)

« *L'enseignement français à l'étranger constitue un vecteur essentiel de la politique d'influence de la France. À ce titre, il doit être non seulement conforté, mais développé, pour répondre aux priorités stratégiques de notre politique étrangère.*

« *Un tel effort supposerait des moyens supplémentaires. Toutefois le contexte global de la situation de nos finances publiques obère la perspective d'une inscription de crédits budgétaires nouveaux. La nécessaire remise à niveau de l'immobilier des établissements, le financement des cotisations de retraite, le maintien d'une proportion raisonnable de professeurs titulaires, l'accomplissement de nouvelles missions doivent être réalisés à moyens globalement constants.*

« *Dès lors, la Mission n'a pas un choix illimité entre les " gages " qu'elle peut proposer en compensation de l'effort nécessaire de développement de l'enseignement français à l'étranger. La prise en charge de la scolarité des élèves est une mesure qui n'est pas sans conséquences négatives sur l'équilibre global du système. De surcroît, elle est d'un coût élevé alors que le nécessaire rétablissement des finances publiques constitue un impératif majeur, qui a la priorité sur toute autre considération.*

« *C'est pourquoi la Mission d'évaluation et de contrôle a été conduite à souhaiter un aménagement du dispositif de prise en charge. Elle aurait pu envisager le maintien du moratoire, et donc la limitation de la prise en charge aux trois niveaux du second cycle de l'enseignement secondaire. Mais le choix du* statu quo *laisse inchangés les paramètres impliquant une aggravation des dépenses les prochaines années, sans remédier aux défauts du régime actuel.*

« *Il convenait donc de retenir une proposition plus forte : suspendre l'application du régime actuel de prise en charge. Elle est, aux yeux de la Mission, la seule voie pour redéployer des moyens budgétaires, afin de renforcer le financement du réseau de l'enseignement français à l'étranger.* »

Les interlocuteurs de la mission d'information de la commission des Affaires étrangères sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture n'ont pas dit autre chose lorsqu'ils ont employé la formule selon laquelle, pour absorber la mesure de gratuité, « *il faut deux fois les moyens* » : le coût de la mesure elle-même, et le coût des répercussions de la mesure, c'est-à-dire l'inscription d'élèves français plus nombreux, le besoin corrélatif de locaux et d'installations annexes, et le surcroît de demandes de bourses à caractère social.

Par ailleurs, et puisque nous parlons d'une promesse de campagne de l'actuel Président de la République, une autre promesse, celle du « plan de développement du réseau » des lycées français à l'étranger, doit elle aussi être tenue. Cela concerne tout particulièrement l'aspect immobilier. Et il n'est pas certain que les contribuables puissent financer les deux à la fois.

Sur tous ces points, le rapport remis le 3 novembre dernier à Monsieur le Président de la République par nos collègues Geneviève Colot, déjà nommée, et Sophie Joissains, sénatrice, est bienvenu. Mais ses préconisations, reproduites ci-dessous, ne permettent pas, en l'état, de surmonter l'impasse budgétaire détaillée plus loin.

Préconisations.

Il convient d'affirmer que la Prise en Charge des frais de scolarité n'est financée ni par les bourses ni par le fonds social qui dans la loi de finances, se trouvent dans le même programme 151, ni au détriment du programme 185.

Les rapporteurs s'interrogent sur le prélèvement de 6% opéré par l'AEFE sur les établissements. Ce prélèvement est partiellement justifié par le financement des pensions civiles. Il a été immédiatement répercuté par les établissements sur les frais d'écolages et donc sur la PEC.

Les parlementaires sont conscientes des tensions sur les budgets concernés et ont bien entendu les doutes persistants chez les dirigeants de la DFAE concernant l'équilibre budgétaire à partir de 2013.

Dans le contexte budgétaire actuel afin d'assurer la stabilisation du système et d'en contrôler l'impact budgétaire, les parlementaires proposent :

> Le prolongement du moratoire sur l'extension de la PEC stabilisant l'application de la PEC aux seules classes de Secondes, Premières et Terminales. L'extension de la PEC devant être programmée en fonction des possibilités budgétaires.

> La cristallisation de la PEC au niveau des frais de scolarité de l'année scolaire 2007/2008 par établissement, sur l'ensemble des établissements faisant partie du réseau de l'AEFE. Ainsi nos compatriotes expatriés seront associés à l'effort national de rééquilibrage des comptes publics. En se référant à l'année scolaire 2007/2008 l'effet d'aubaine dont voudraient profiter certains établissements n'est pas possible.

Pour tenir compte de l'inflation cette cristallisation doit être soumise à une indexation de 3% par an.

Sur ces bases les rapporteurs ont effectué des projections présentées plus loin.

Ces mesures situent le coût de la PEC à 53 M€ lato sensus, en 2011/2012. Pour prendre la mesure du coût net de la PEC il faut en déduire le coût des bourses qui de toute manière seraient payées.

> Une présentation différenciée des crédits budgétaires de la PEC et des Bourses. Il faut créer dans l'Action 2 du Programme 151 deux sous-actions l'une pour les bourses, l'autre pour la Prise en charge. Dans sa présentation actuelle la lisibilité est insuffisante et laisse penser que la prise en charge est financée sur l'enveloppe des bourses.

> Une gestion rénovée des aides à la scolarité. Le versement de la PEC n'ayant aucune raison de donner lieu à une étude individualisée des dossiers doit pouvoir être traité administrativement de manière simple et efficace. Ceci implique que les demande de PEC s'assurent uniquement de la nationalité française, de l'inscription au registre mondial des Français établis hors de France, du lieu effectif de résidence et de la situation de la famille vis-à-vis de la CAF, à l'exclusion de toute autre considération financière.

> **Un ajustement des interactions** entre Bourses et PEC par un certains nombre d'aménagements techniques pour ne pas pénaliser les familles émargeant aux deux dispositifs.

Concernant les familles ayant des enfants scolarisés au collège et au lycée il convient de faire une simulation sans la PEC, trouver ainsi le pourcentage des bourses auxquelles elles pourraient prétendre et lui attribuer ce montant déduction faite de la PEC, perçue par ailleurs.

> Il convient également de veiller à **la situation des fonctionnaires expatriés et des enseignants résidents** afin d'intégrer réellement aux majorations familiales ou aux avantages familiaux les frais relatifs à la scolarité, ce qui n'est pas toujours le cas, (situation rencontrée aux Etats-Unis). Cette question doit être traitée au niveau de leur administration d'origine.

En cas de désengagement des entreprises il est proposé :

> L'étude d'un mécanisme leur permettant de verser la part libre de la taxe d'apprentissage aux établissements français de l'étranger.

> La création d'une Fondation, ou d'une association reconnue d'utilité publique pour l'enseignement français à l'étranger, permettant aux entreprises, aux collectivités locales, aux anciens élèves de se mobiliser avec le soutien de l'état en faveur de notre réseau. Le développement d'un tel mécénat nécessite d'en adapter le cadre législatif et d'en étudier la compatibilité avec les législations étrangères.

> L'Assemblée des Français de l'étranger, ainsi que les parlementaires représentant les Français de l'étranger doivent être des acteurs essentiels au sein de notre réseau scolaire à l'étranger.

> Une interrogation demeure : le Ministère des Affaires Etrangères est-il, même par le biais de l'Agence, le mieux placé pour gérer, voire pour gérer seul, cette enveloppe budgétaire qui concerne tout autant l'éducation nationale.

Source : Geneviève Colot et Sophie Joissains, Prise en charge des frais de scolarité des Français de l'étranger. Rapport à Monsieur le Président de la République*, 3 novembre 2010.*

Il ne fait guère de doute que les esprits – y compris celui de l'inspirateur de la mesure ? –sont mûrs pour une réforme ; tel est en tout cas le vœu formé par votre Rapporteur.

2) L'inéluctable encadrement d'un dispositif qui, dès 2010, n'est plus financé

• Parmi les élèves français des clases du réseau de l'AEFE ouvrant droit à la prise en charge (classes de seconde, première et terminale) :

– environ un tiers ne bénéficie d'aucune aide à la scolarité de la part de l'AEFE en 2010 :

- leurs parents sont des agents de l'État français (environ 15 % du nombre total d'élèves) ;

- leurs frais de scolarité sont pris en charge par l'employeur de leurs parents ;

- leur famille n'a pas déposé de demande dans les temps par manque d'information ;

- leur famille ne souhaite pas s'inscrire au consulat ou recevoir d'aide de l'État français.

– les deux tiers restants, soit environ 9 000 élèves en 2010 (8 500 pour le rythme nord 2009-2010 et 500 pour le rythme sud 2010), reçoivent une aide de l'AEFE. Ils se répartissent en trois groupes :

- 6 000 « PEC *stricto sensu* », soit les élèves qui ne pourraient pas prétendre à une bourse sur critères sociaux et ne percevraient aucune aide si la PEC n'existait pas ;

- 2 100 boursiers à 100 %, dont la bourse couvre déjà l'ensemble des frais de scolarité et même davantage (avec la bourse parascolaire). L'application de la PEC ne change rien pour eux ;

- 900 boursiers partiels, dont la bourse sur critères sociaux ne couvre qu'une partie des frais de scolarité. Ils ont tout de même intérêt à rester boursiers car ils bénéficient alors d'une bourse parascolaire au même taux (par exemple, un boursier à 60 % se verra prendre en charge 60 % de ses frais de transport, de cantine *etc.*). pour que ces boursiers partiels bénéficient au même titre que les autres élèves de la prise en charge totale de leurs frais de scolarité, ils reçoivent un complément de prise en charge.

• Découvrir quelques chiffres démontrant que, pour la première fois cette année – et de façon plus préoccupante encore dans les années à venir –, la mesure de prise en charge n'est pas intégralement financée, n'a pas été la moindre surprise des auditions budgétaires de cet automne 2010.

Auparavant, pour détailler les chiffres fournis précédemment et les replacer en perspective, un point exhaustif de la situation n'est pas inutile. Le tableau suivant retrace ainsi l'évolution du nombre des bénéficiaires et la totalité, à ce jour, du coût de la mesure, décidée de façon rétroactive dès la rentrée scolaire de 2007 pour les élèves de terminale des lycées de l'hémisphère nord :

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA MESURE DE PRISE EN CHARGE (PEC)

(en euros)

		PEC au sens large			PEC *stricto sensu*			Compléments de PEC versés aux boursiers-PEC			Coût de la réforme par année scolaire (1+2)
Année scolaire	**Classe**	**Nb PEC**	**Montant PEC**	**Coût moyen**	**Nb PEC *stricto sensu***	**Montant PEC *stricto sensu* (1)**	**Coût moyen**	**Nb PEC *stricto sensu***	**Montant complémt (2)**	**Coût moyen**	
2007/2008	Technique-BEP	54	70 837	1 312	6	12 747	2124,5				
	Terminale	2 043	6 652 860	3 256	1 265	4 455 931	3 522	260	312 801	1 203	
Total		**2 097**	**6 723 698**	**3 206**	**1 271**	**4 468 677**	**3 516**	**260**	**312 801**	**1 203**	**4 781 478**
2008	1ère	139	498 646	3 587	65	249 502	3 838	33	34 896	1 057	
	Terminale	115	415 521	3 613	67	242 734	3 623	14	19 111	1 365	
Total		**254**	**914 167**	**3 599**	**132**	**492 236**	**3 729**	**47**	**54 007**	**1 149**	**546 243**
2008/2009	Technique-BEP	56	99 507	1 777	6	13 452	2242				
	1ère	2 537	9 045 432	3 565	1 717	6 720 331	3 914	228	245 033	1 075	
	Terminale	2 444	8 444 073	3 455	1 639	6 246 385	3 811	233	225 199	967	
Total		**5 037**	**17 589 012**	**3 492**	**3 362**	**12 980 168**	**3 861**	**473**	**482 100**	**1 019**	**13 462 268**
2009	2de	169	656 733	3 886	99	392 679	3 966	34	34 802	1 024	
	1ère	173	735 736	4 253	100	425 717	4 257	29	41 578	1 434	
	Terminale	145	643 330	4 437	81	366 506	4 525	31	46 361	1 496	
Total		**487**	**2 035 799**	**4 180**	**280**	**1 184 902**	**4 232**	**94**	**122 741**	**1 306**	**1 307 643**
2009/2010	Technique-BEP	33	87 646	2 656	13	39 132	3010	12	11 867	989	
	2de	3 117	12 168 919	3 904	2 019	8 692 614	4 305	340	451 585	1 328	
	1ère	2 742	10 867 060	3 963	1 884	8 211 826	4 359	242	257 871	1 066	
	Terminale	2 573	10 526 528	4 091	1 789	8 215 270	4 592	197	226 245	1 148	
Total		**8 465**	**33 662 499**	**3 977**	**5 705**	**25 158 841**	**4 410**	**782**	**937 003**	**1 198**	**26 095 844**
2010	2de	184	747 786	4 064	120	504 847	4 207	27	45 460	1 684	
	1ère	157	622 382	3 964	110	440 477	4 004	21	41 871	1 994	
	Terminale	158	688 098	4 355	101	442 359	4 380	25	47 141	1 886	
Total		**499**	**2 058 267**	**4 125**	**331**	**1 387 682**	**4 192**	**73**	**134 472**	**1 842**	**1 522 154**
2010/2011 provisoire à mi-campagne	Technique-BEP	4	8 608	2 152	1	2 161	2 161				Montant provisoire à mi-campagne
	2de	3 329	13 491 180	4 053	2 255	10 034 455	4 450	200	339 410	1 697	
	1ère	3 183	13 194 793	4 145	2 322	10 492 624	4 519	249	434 629	1 745	
	Terminale	2 901	11 939 990	4 116	2 174	9 506 436	4 373	158	287 637	1 820	
Total		**9 417**	**38 634 571**	**4 103**	**6 752**	**30 035 676**	**4 448**	**607**	**1 061 676**	**1 749**	**31 097 352**
										Total général	**78 812 982**

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

De façon simplifiée et agrégée, il est possible de dresser comme suit le bilan budgétaire de la mesure :

BILAN BUDGÉTAIRE GLOBAL DE LA MESURE DE PRISE EN CHARGE

(en millions d'euros, hors effet change enregistré en cours de campagne)

	Classes concernées par la PEC	**Dotation globale du MAEE**	**Évolution de la dotation d'une année sur l'autre**	**Dépense de prise en charge** (coût de la réforme *)	**Dépense de bourses** (toutes classes)	**Dépense globale**
2007	Terminale	**52**	9,6	1,9	50,5	**52,4**
2008	Terminale et 1ère	**67**	15	8,8	56,6	**64,4**
2009	Terminale, 1ère et 2de	**86,1**	19,1	19,9	66,3	**86,2**
2010 (p)	Terminale, 1ère et 2de	**105,3 en LFI (**)**	19,2	30	77,9	**107,9**
2011 (p)	Terminale, 1ère et 2de	**119 inscrits au PLF**	13,7	34	92,3	**126,3**

(*) Ce coût inclut les « PEC stricto sensu *» versées aux élèves qui ne seraient pas éligibles à une bourse sur critères sociaux et les « compléments de PEC » versés aux bénéficiaires de bourses partielles.*

(**) Montant avant mise en réserve et taxation.

Source : d'après le ministère des Affaires étrangères et européennes.

Ainsi, se dessine une impasse budgétaire dès 2010, qu'il est également possible de chiffrer de manière assez précise jusqu'en 2013, tout en faisant l'hypothèse du maintien du moratoire actuel – c'est-à-dire la limitation de la prise en charge aux classes du lycée – et d'une prise en charge « cristallisée » (moyennant une revalorisation annuelle de 3 %) au niveau de l'année scolaire 2007-2008, date de début de la mesure, pour les établissements simplement homologués par l'AEFE, qui sont aussi, souvent, les plus onéreux.

En effet, pour enrayer la dérive du coût de la mesure, a été décidé par voie réglementaire, en juillet 2009, le principe de « cristallisation ». Visé au point 2.2 de l'instruction de l'AEFE [(1)] relative à la prise en charge, il est libellé comme suit : « *Les frais de scolarité pris en charge pour les élèves scolarisés dans des établissements homologués hors réseau AEFE sont plafonnés sur les tarifs applicables à l'année scolaire 2007/2008 pour les pays du rythme nord et à l'année scolaire 2008 pour les pays du rythme sud. Cette mesure s'applique à tous les frais de scolarité pris en charge.* »

D'autres mesures d'encadrement ont été décidées *proprio motu* en juillet 2009 par l'AEFE et sa tutelle, en application du principe mis en valeur dans l'instruction précitée sur la PEC, selon lequel « *La prise en charge de la scolarité ne constitue pas un droit pour les familles dans la mesure où elle s'inscrit dans un*

(1) L'instruction est disponible en ligne sur le site Internet de l'AEFE (www.aefe.fr)

cadre budgétaire limité. Les règles d'accès au dispositif fixées par la présente instruction peuvent être révisées en fonction des contraintes budgétaires rencontrées. »

Ces mesures d'économie, appliquées à la rentrée 2010-2011 des pays du rythme nord, sont les suivantes :

– augmentation de la participation des familles au paiement des frais de scolarité (« coefficient K » passé de 20 à 25, et de 30 à 35 aux États-Unis) ;

– prise en compte de la prise en charge dans le calcul des droits à bourse ;

– suppression des bourses parascolaires inutilisées sans justification.

Les économies attendues, au cours du prochain triennum budgétaire, de ces mesures sur les bourses scolaires, sont les suivantes : 1,8 million d'euros en 2010, puis 3 millions d'euros par an de 2011 à 2013.

Indépendamment des préconisations contenues dans le rapport de Mmes Geneviève Colot et Sophie Joissains, et des décisions qui pourraient être prises par voie réglementaire, voici un résumé des insuffisances de financement prévisibles à l'horizon 2013, y compris dans l'hypothèse d'une cristallisation étendue à l'ensemble des établissements du réseau de l'AEFE, qu'ils soient en gestion directe, conventionnés ou homologués – hypothèse rendue plausible par les déclarations en commission des Affaires étrangères du ministre des Affaires étrangères et européennes d'une part, et de notre collègue Geneviève Colot d'autre part :

INSUFFISANCES DE FINANCEMENT DE LA MESURE DE PRISE EN CHARGE

(en millions d'euros)

	2010	**2011**	**2012**	**2013**
À régime actuel inchangé (*)	4,1 (**)	7	38	61
Avec cristallisation étendue à tout le réseau (*)	ns	0	11	40

(*) Sous l'hypothèse d'une progression annuelle du nombre d'élève de 5 % et du coût moyen d'une aide de 12 %.

(**) Montant incluant le dégel des crédits mis en réserve.

Source : d'après le ministère des Affaires étrangères et européennes.

Par conséquent, dès la loi de finances rectificative pour 2010 qui sera débattue en décembre prochain, une insuffisance de financement va devoir être comblée.

Et l'an prochain, à supposer admis le principe d'une économie supplémentaire liée à l'extension de la cristallisation, le besoin de financement ne serait que temporairement résorbé.

• Afin de ne pas perdre de vue les considérations d'équité soulevées dans ses précédents avis budgétaires, votre Rapporteur souhaite, dans le tableau suivant, sans volonté de stigmatiser qui que ce soit, donner la mesure de ce que représente concrètement la prise en charge pour des familles bénéficiaires qui, par définition, ne paient pas d'impôt en France.

LES DIX MONTANTS MOYENS DE PRISE EN CHARGE LES PLUS ÉLEVÉS EN 2009-2010

(en euros)

Établissement	Type	Nombre de prises en charge	Montant	Coût moyen
Lycée international franco-américain de San Francisco	Homologué	41	803 197	19 590
Lycée français de New York	Homologué	131	2 174 319	16 598
École franco-américaine de New York	Homologué	36	597 233	16 590
École internationale de Boston	Homologué	22	349 740	15 897
Lycée français La Pérouse de San Francisco	Conventionné	61	960 539	15 747
Lycée français de Los Angeles	Homologué	26	353 400	13 592
Awty international school de Houston	Homologué	6	80 106	13 360
École française de Lausanne-Valmont	Homologué	45	560 300	12 451
École internationale de Dallas	Homologué	8	97 328	12 166
Lycée français de Shanghai	Conventionné	61	690 909	11 326
Total		**437**	**6 667 125**	15 257

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Incidemment, ces 437 prises en charge représentent 8 % du total de prises en charge mais leur montant cumulé représente 26 % du montant global consacré à la mesure.

• Pour toutes ces raisons, parmi lesquelles prédomine cette année la contrainte budgétaire, votre Rapporteur estime que la Représentation nationale a le devoir d'agir et de faire, mieux que l'an dernier, entendre raison à l'exécutif à propos du nécessaire encadrement d'une généreuse promesse que le budget de l'État ne permet tout simplement pas de financer.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Rapporteur déposera sur les crédits de la mission Action extérieure de l'État :

– Premièrement, il s'agit aller plus loin dans le principe de cristallisation, non seulement en m'étendant à l'ensemble des établissements du réseau, mais encore **en ne prévoyant qu'une prise en charge des écolages qu'à hauteur des deux tiers du montant de la scolarité**. Il s'agit en quelque sorte d'appliquer un « ticket modérateur » à cette dépense trop dynamique.

Naturellement, les élèves boursiers sur critères sociaux continueraient à bénéficier de l'éventuelle prise en charge intégrale de leurs écolages. Par ailleurs, les entreprises pourraient tout à fait financer le tiers restant à la charge des familles. **L'économie immédiate** engendrée par cette mesure à mettre en œuvre, pour l'AEFE et sa tutelle, par voie réglementaire, est estimée au tiers du coût de la prise en charge, soit **12 millions d'euros pour 2011**. Elle s'impute sur l'action 2 « Accès des élèves français au réseau AEFE » du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

L'équilibre ainsi atteint permettrait de conjuguer à la fois le respect de la promesse du Président de la République, l'envoi d'un signal d'encouragement à nos compatriotes établis à l'étranger sans être des agents publics, mais aussi le suivi d'une trajectoire soutenable pour nos finances publiques, tout en corrigeant quelques iniquités criantes du dispositif actuel.

– En second lieu, l'amendement qui sera déposé propose par ailleurs d'**abonder de 12 millions d'euros l'action 5 « Agence pour l'enseignement français à l'étranger » du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », afin de contribuer au financement de la mise aux normes des établissements du réseau de l'AEFE qui lui ont été remis en dotation**. Les besoins évalués lors de l'élaboration du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence se montent au minimum à 141 millions d'euros sur les cinq prochaines années (*cf. infra*).

• À ceux qui prétendraient qu'un tel amendement serait inapplicable au 1er janvier prochain, soit à peine à plus d'un tiers de l'année scolaire en cours en rythme nord, votre Rapporteur veut opposer par avance deux arguments :

– on l'a dit, la prise en charge n'est pas un dû, elle n'est pas une prestation comparable à une bourse à caractère social (même si elle est financée et liquidée de la même façon). Son octroi est contingent, et peut cesser à tout moment en fonction des contraintes budgétaires. Le point 2.1 de l'instruction précitée est on ne peut plus explicite : « *NB : Les frais de scolarité pris en charge peuvent être plafonnés par l'AEFE en cas de contrainte budgétaire pesant sur la dotation allouée au dispositif.* » ;

– l'intervention du législateur est non seulement possible en droit mais compatible, dans les faits, avec les modalités de versement de la prise en charge et son calendrier. En effet, comme le rappelle l'instruction de l'AEFE, la PEC est versée directement sous forme de subventions aux établissements, et non aux familles, à l'instar des bourses. Ces aides sont versées en deux temps : la première moitié suite à la première commission nationale, et l'autre moitié après la seconde commission nationale. Enfin, les établissements sont tenus, en fin d'année scolaire, de faire le bilan des bourses et des prises en charge définitivement attribuées.

Concrètement, le calendrier détaillé est le suivant :

Chapitre 9 : Modalités de paiement des subventions pour bourses scolaires et prise en charge

9.1 Calendrier du paiement

Le paiement des subventions aux établissements est effectué selon le calendrier suivant.

9.1.1. Avant la rentrée scolaire (septembre pour le rythme nord, mars pour le rythme sud), un premier acompte est versé sur la base des montants des bourses / prises en charge accordées après avis de la 1ère commission nationale (en général 60 %, soit une avance correspondant à six mois de scolarité).

9.1.2 Au deuxième trimestre de l'année scolaire (février/mars pour le rythme nord, août/septembre pour le rythme sud), un deuxième acompte représentant la différence entre le montant du premier acompte et le montant total des bourses accordées après avis de la 2de commission nationale.

9.1.3 À la fin de l'année scolaire (juin pour le rythme nord, décembre pour le rythme sud), le service des bourses de l'Agence procède à un bilan comptable qui tient compte :

– des éventuelles demandes traitées hors commission locale ;

– du bilan de fin de campagne transmis par l'établissement.

Si ce bilan aboutit à un solde en faveur de l'établissement, il est ajouté au montant du premier acompte de l'année scolaire suivante ; si le solde est en faveur de l'Agence, il est déduit de ce même acompte.

Source : AEFE.

Enfin, à d'autres observateurs critiques de l'amendement proposé sur le mode de son coût administratif de mise en œuvre, votre Rapporteur veut également répondre par avance : la « cristallisation étendue » est d'une grande simplicité d'application.

En cela, elle diffère des autres formes d'encadrement que votre Rapporteur a pu suggérer par le passé, comme par exemple un plafonnement de la prise en charge prenant en compte le revenu brut des familles. Certes envisagé, une fois encore, par l'instruction de l'AEFE relative à la prise en charge, un tel système nécessiterait de dégager quelques ETP supplémentaires dans les consulats les plus concernés. Selon les informations fournies par la direction des Français à l'étranger, il pourrait s'agir de 17 ETP environ. Rien de tel avec la réforme proposée ci-dessus.

De surcroît, le redéploiement de crédits opéré en faveur de l'AEFE pour l'entretien de son parc immobilier serait lui aussi particulièrement bienvenu.

3) Le nécessaire soutien à l'AEFE

• Les ressources qu'il est prévu d'allouer à l'AEFE l'an prochain et dans le cadre du triennum courant jusqu'en 2013 figurent dans le tableau suivant :

RESSOURCES AEFE 2011-2013

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013
Subvention	421,34	420,80	420,80	420,80
Charge de pensions civiles	131,82	142,10	148,32	158,24
Subvention nette de la charge Pensions	289,52	278,7	272,48	262,56
Participation des établissements	150,66	158,50	170,10	185,40

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le triennum 2011-2013 prévoit donc une subvention au titre du programme 185 – au sein duquel l'AEFE figure comme opérateur – maintenue à sa valeur 2010, soit 420,8 millions d'euros.

Cette stabilité de la subvention implique que, sur cette même période, le coût lié à l'augmentation prévue des taux de pension civile des personnels détachés auprès de l'AEFE, estimé à 40 millions d'euros, devra être couvert par des ressources propres.

Votre Rapporteur veut rappeler combien l'intégration de ces coûts de pension civile dans les charges de l'Agence à compter de 2009 a modifié de manière substantielle le périmètre sur lequel reposait son budget. En effet, cette charge représente une dépense annuelle nouvelle de 120 millions d'euros à l'origine, soumise à une progression aussi importante qu'incertaine – du fait de la détermination, chaque année, du taux de pension. Afin de faire face à cette charge, l'État a opéré en 2009 un « rebasage » de la subvention issue du programme 185 à hauteur de 120 millions d'euros.

Mais il est vite apparu, notamment à la faveur du triennum budgétaire 2009-2011, que cet abondement serait insuffisant, engendrant à court terme un déficit de recette structurel toujours croissant. Aussi, le conseil d'administration de l'Agence a voté en 2008 une décision créant une contribution de 6 % assise sur les droits de scolarité, cette dernière étant pour partie destinée à combler le déficit entre le montant du rebasage et le coût réel de la pension civile. En année pleine, cette contribution représente 30 millions d'euros, dont la moitié est imputable à la croissance de la pension civile.

Cependant, la mise en place des nouvelles contributions s'opère dans un contexte de programmation pluriannuelle de la participation à la rémunération des résidents. L'agence a donc veillé à ce qu'une application trop uniforme d'une mesure générale n'ait pas de conséquences néfastes sur des établissements se

trouvant dans une situation particulière ou disposant déjà d'un fort taux d'autofinancement. De la même manière, des aménagements ont été trouvés pour que la mise en place de cette contribution ne remette pas en cause des accords bilatéraux entre États – par exemple au Canada.

En 2010, un abondement de 10 millions d'euros a accru la subvention du programme 185, cette dernière représentant désormais un montant de 420 millions d'euros, hors réserve de précaution. Cette augmentation correspond à la couverture du surcoût de pension civile 2010 et au soutien de l'activité du réseau : charges immobilières, remise à niveau du fonds de roulement en particulier.

Votre Rapporteur est très attentif à ce dernier point. Voici l'état de la situation budgétaire de l'Agence :

SERVICES CENTRAUX DE L'AEFE : BUDGET PRIMITIF ET FONDS DE ROULEMENT 2010

(en millions d'euros)

Recettes		**Dépenses**	
Subvention de l'État (programme 185)	420,82	Dépenses de personnel	523,02
Subvention de l'État (programme 151)	106,2	Dépenses de fonctionnement hors charges de personnel	35,65
Participation des établissements à la facturation des résidents	122,44	Dépenses d'aide à la scolarité	106,2
Contribution assise sur les droits de scolarité	30	Services centraux / niveau du fonds de roulement (après décision modificative) n°1 de 2010 (*)	56,89 *(soit 31 jours)*
Produits financiers	1	Services centraux et EGD / niveau du fonds de roulement (après décision modificative) n°1 de 2010 (*)	148,74 *(soit 57 jours)*
Produits exceptionnels	0,5		

(*) En application des dispositions du décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003 relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'AEFE, le fonds de roulement global de l'agence est constitué, depuis 2004, de l'agrégation du fonds de roulement des services centraux et des fonds de roulement des 34 groupements de gestion comptable des établissements en gestion directe (EGD). Le fonds de roulement de l'agence est abondé par les excédents cumulés des services centraux et des EGD.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Pour la période 2011-13, la stabilisation de la subvention du programme 185 à 420 millions d'euros ne permet pas d'absorber une charge pour pensions civiles qui devrait atteindre près de 160 millions d'euros en 2013. Rien qu'en 2011, l'agence devra financer une augmentation de sa masse salariale estimée en l'état à 15 millions d'euros, dont un tiers lié au glissement vieillesse technicité (GVT) et à l'impact de l'effet-change sur certains compléments de rémunération, et deux tiers imputables aux charges de pension civile.

Le tableau suivant détaille le fonds de roulement de l'Agence et des établissements en gestion directe sur moyenne période :

ÉVOLUTION DU FONDS DE ROULEMENT DE L'AEFE

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Services centraux					
Fonds de roulement théorique	56,89	59,92	59,92	59,92	59,92
soit en nombre de jours de fonctionnement	*33*	*33*	*31*	*31*	*30*
Montant des AE gagées	22,56	16,2	8,2	8,2	8,2
Fonds de roulement disponible	34,32	43,72	51,72	51,72	51,72
soit en nombre de jours de fonctionnement	*20*	*24*	*27*	*27*	*26*
Établissements en gestion directe (EGD)					
Fonds de roulement théorique	110,47	98,17	98,17	98,17	98,17
soit en nombre de jours de fonctionnement	*160*	*124*	*123*	*121*	*119*
AEFE (siège et EGD)					
Fonds de roulement théorique	167,36	158,09	158,09	158,09	158,09
Montant des AE gagées	22,56	16,2	8,2	8,2	8,2
Fonds de roulement disponible	144,79	141,89	149,89	149,89	149,89
soit en nombre de jours de fonctionnement	*59*	*54*	*55*	*54*	*53*

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Dès lors, ce que le ministère appelle « *une forte dynamisation des ressources propres* » – en particulier de la participation à la rémunération des personnels ayant le statut de résidents – est inéluctable. En l'état actuel des estimations, l'accroissement des recettes pourrait atteindre 24 %, ce qui représente un effort considérable et présente l'inconvénient d'affecter le surplus de recettes à la couverture de la pension civile au détriment d'autres besoins de l'agence.

- Une autre contrainte de gestion pèse sur l'AEFE : le plafond d'emploi qui lui est applicable.

Les personnels de l'Agence sont pour la quasi-totalité d'entre eux des titulaires de l'Éducation nationale. Ils sont en position de détachement sur contrat auprès de l'AEFE et régis par un décret n° 2002-22. Ces personnels sont recrutés par le siège de l'AEFE sur des postes d'expatriés, ou par les établissements sur les postes de résidents.

Par ailleurs, bien que n'étant pas des personnels de l'AEFE – puisqu'ils bénéficient d'un contrat de droit local et non d'un contrat avec l'AEFE –, les recrutés locaux des établissements en gestion directe peuvent être comptabilisés comme des personnels liés à l'Agence. En effet, le budget de ces EGD est agrégé en fin d'exercice à celui de l'AEFE.

Le tableau des emplois est donc le suivant :

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DE L'AEFE À L'ÉTRANGER

	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Expatriés	1 271	1 274	1 203
Résidents	5 086	5 151	5 241
Recrutés locaux au sein des EGD	3 907 (*)	4 018 (*)	3 689 (**)
Total	**10 264**	**10 443**	**10 133**

(*) Comptabilisation en personnes physiques (révision du périmètre à compter de 2009).
(**) Redéfinition du périmètre à compter de 2009 et passage au décompte en ETP.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Quelles sont les conséquences de la mise sous plafond d'emploi de l'AEFE ? L'agence était déjà soumise à un contrôle sur ses emplois depuis plusieurs années. Ce contrôle s'exerce par catégorie de personnels détachés depuis de nombreuses années avec une attention plus particulière portée aux expatriés. L'agence a pu au cours de cette période accompagner la croissance des effectifs du réseau par des créations d'emplois de résidents à coût complet pour les établissements (347 depuis 2005), les suppressions d'emplois d'expatriés étant compensées par des résidents sous plafond à concurrence de un pour un.

Dans le projet de loi de finances pour 2011, et ce pour la première fois, l'effectif global sous plafond a été diminué de 45 ETP.

• Quant aux opérations immobilières concernant les établissements en gestion directe (EGD), qui intéressent particulièrement votre Rapporteur, elles sont gérées à deux niveaux de responsabilité :

– par l'AEFE pour toutes les opérations de gros entretien sur les établissements remis en dotation (une douzaine au total) et pour toutes les opérations de construction neuve en biens propres. La programmation pluriannuelle immobilière de l'Agence votée en conseil d'administration le 25 novembre 2009 conduit à un montant total d'opérations de 225 millions d'euros sur 7 ans (2006–2012) et engendrera environ 25 millions d'euros de dépenses en 2010. Votre Rapporteur précise que ce montant constitue une ligne intermédiaire entre un montant plancher de 141 millions d'euros (correspondant à la simple consolidation des capacités actuelles du réseau) et une borne haute de 333 millions d'euros (correspondant au schéma le plus ambitieux) ;

– par le ministère des Affaires étrangères et européennes pour toutes les opérations concernant les établissements non remis en dotation dont l'État conserve la responsabilité pour les aspects immobiliers. La programmation immobilière concernant ces établissements représente environ 1 million d'euros de dépenses en 2010.

Concernant les établissements conventionnés, la gestion des opérations immobilières est assurée par les comités de gestion des établissements. L'AEFE peut participer financièrement à ces opérations sous forme d'attributions de subventions d'investissement. Ces subventions représentent en 2010 une aide d'environ 5 millions d'euros. Le service immobilier de l'Agence peut également apporter une aide logistique à ces opérations en assistant les comités de gestion dans le montage et le suivi de leurs projets.

Enfin, votre Rapporteur veut attirer l'attention sur **la réforme domaniale qui va conduire l'État à remettre en gestion à l'Agence l'ensemble des bâtiments appartenant à l'État et utilisés par des EGD**. Les textes *ad hoc* prévoient que ce transfert interviendra dans un délai maximum de 5 ans mais il n'est pas impossible que cette mesure soit mise en place dans des délais beaucoup plus rapprochés. La plus grande vigilance s'impose donc, et l'amendement qui sera déposé par votre Rapporteur n'en acquiert que plus de pertinence.

*

Alors que l'AEFE vient de signer un protocole d'entente avec la Mission laïque française, alors que l'Agence vient se voir décerner le prestigieux Prix du rayonnement français [(1)] pour 2010, alors que son plan d'orientation stratégique 2010-2013 est en cours d'application et que le « plan de développement du réseau » envisagé depuis 2007 est sur le point d'être dévoilé, le soutien du Parlement et du budget de l'État lui est plus que jamais nécessaire.

L'amendement que déposera votre Rapporteur poursuit essentiellement ce but et chacun peut par conséquent y souscrire.

---

(1) Ce prix, créé par les membres de l'association Racines France, récompense chaque année des initiatives œuvrant pour la promotion des valeurs, de la langue et de la culture françaises. Il est attribué par un jury de personnalités ayant contribué au rayonnement international de la France. Parmi eux, cette année : Michel Déon, de l'Académie française et président de ce jury, Olivier Poivre d'Arvor (diplomate et écrivain), Patrick Poivre d'Arvor (journaliste et écrivain), Marie-Christine Saragosse (directrice générale de TV5 Monde), Marie-Louise de Clermont-Tonnerre (directrice de société), Jean-Pierre de Launoit (président de la Fondation Alliance française) et Dominique Wolton (scientifique et écrivain).

II – LA RÉFORME DU RÉSEAU ET DES OPÉRATEURS ENFIN LANCÉE : GRÂCE AU PARLEMENT, UNE PLUS HAUTE AMBITION POUR LE RAYONNEMENT DE LA FRANCE

Il faut rendre hommage au ministre des Affaires étrangères et européennes Bernard Kouchner d'avoir bravé les polémiques et le scepticisme, et d'avoir su dialoguer avec le Parlement pour que soit mené à bien l'un des chantiers qui lui étaient assignés dans sa lettre de mission de l'été 2007.

L'aiguillon parlementaire aura, en l'espèce, été fort utile afin de donner à cette réforme l'ampleur qui lui faisait initialement défaut. Le Parlement n'en est que plus légitime pour en suivre en détail l'application.

A – La loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a été largement écrite au Parlement

Déposé le 22 juillet 2009 sur le bureau du Sénat, le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État comportait 14 articles et se présentait pour l'essentiel comme un canevas peu détaillé. La loi votée comprend 23 articles et nettement plus de détails pour la mise en œuvre d'une réforme qui était depuis trop longtemps remise à plus tard.

1) Un projet initial d'ampleur modeste sur fond de réforme en cours du réseau, étoffé au Sénat puis à l'Assemblée nationale…

• Alors que la réforme portée par la loi du 27 juillet 2010 se met en place, quelle est la « photographie avant travaux » ? Au 30 juin 2010, le réseau de coopération et d'action culturelle se composait des éléments suivants :

– 161 services de coopération et d'action culturelle (SCAC), ce nombre différant au gré des documents budgétaires selon que sont ou non prises en compte les antennes de certains de ces services ;

– 132 centres ou instituts culturels, établissements à autonomie financière (EAF), ce nombre pouvant là encore être augmenté d'annexes ;

– 5 centres pour les études en France (EAF dépendant de Campus France),

– 27 Instituts français de recherche à l'étranger, EAF décrits plus bas (voir page 63) ;

– 445 Alliances françaises recevant une dotation du ministère des Affaires étrangères et européennes ou bénéficiant de personnel expatrié rémunéré par le Département (voir page 42).

Depuis 2007, les objectifs du plan de modernisation puis des plans triennaux de la « RGPP 1 » (2009-2011) et de la « RGPP 2 » (2011-2013) orientent et rythment la restructuration du réseau. Les chantiers à l'ordre du jour sont les suivants :

– la création d'un établissement à autonomie financière (EAF) unique par pays et l'intégration d'une partie des activités des SCAC dans les EAF dans 94 pays ;

– l'élaboration d'un plan triennal d'évolution et de rapprochement des réseaux des EAF et des Alliances françaises ;

– l'articulation du réseau avec le nouvel EPIC « Institut français » et le rattachement, à titre d'expérimentation, à partir de 2011 ou 2012, d'une dizaine – au moins – d'établissements culturels.

• Dans ce cadre, l'évolution du réseau des EAF (ouvertures et fermetures de centres culturels) est un processus continu qui traduit les évolutions de notre stratégie de coopération, les exigences de rationalisation des implantations et les impératifs de viabilité financière des établissements. Depuis 2009, la restructuration est essentiellement liée à la perspective de l'EAF unique (transformations et non fermetures sèches). Le tableau suivant en porte la marque :

ÉVOLUTION DU RÉSEAU CULTUREL DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER (2007-2010)

	Ouvertures	Fermetures
2007	**Canada** : Ottawa (CEF) **Colombie** Bogota (CEF) **Espagne** : Saragosse (ex annexe de Madrid) **Indonésie** : Yogyakarta (ex annexe de Jakarta) **Taiwan** : Taipeh (CEF)	**Espagne** : Bilbao
2008	**Argentine** : Buenos Aires (CEF) **Guinée** : Conakry (CEF) **Irak** : Erbil (annexe du centre culturel français de Bagdad)	**Allemagne** : Rostock **Nigéria** : Lagos (remplacé par une alliance française)
2009	**Allemagne** : Institut français d'Allemagne ; Institut d'histoire en Allemagne (issu de la fusion du CCCL de Francfort et de la Mission historique de Göttingen) **Sénégal** : Institut Français du Sénégal). **Turquie** : Institut français de Turquie	**Allemagne** : Brême, Düsseldorf, Francfort, Hambourg, Leipzig, Mayence, Munich, Stuttgart, (transformés en annexes de l'Institut Français d'Allemagne), Mission historique de Göttingen **Italie** : Turin (fermeture du centre culturel/création Alliance française) Palerme (transformation en annexe du BCLA de Rome) **Sénégal** : Saint Louis du Sénégal (transformé en annexe de l'Institut Français du Sénégal). **Turquie** : Istanbul, Izmir, (transformés en annexe de l'IF de Turquie)
2010	**Autriche** : Institut français d'Autriche **Royaume-Uni** : Institut français du Royaume-Uni	**Autriche** : Innsbruck (transformé en annexe de l'IF d'Autriche) **Burkina Faso** : Bobo Dioulasso (transformé en annexe du centre culturel français de Ouagadougou) **Royaume-Uni** : Edimbourg transformé en annexe de l'IFRU)

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Votre Rapporteur note que, fermée en 2007, l'implantation de Bilbao pourrait être rouverte prochainement, suite à l'offre de locaux formulée par la municipalité de cette ville. Mais cette réouverture éventuelle est naturellement subordonnée à l'obtention de toutes les garanties nécessaires sur la pérennité de cette offre généreuse. *In fine*, la décision appartient au ministre.

• Où en sont les préconisations du Conseil de modernisation des politiques publiques – l'instance décisionnaire de la RGPP – relative à la mise en place des EAF uniques d'une part, et à celle des EAF fusionnés avec les SCAC, d'autre part ?

En Allemagne, Autriche, Turquie, Sénégal, au Burkina Faso et au Royaume-Uni, 15 établissements ont été fermés en 2009 et en 2010 et transformés en annexes des **nouvelles structures désormais dénommées Instituts français** d'Allemagne (depuis le 1er janvier 2009), Institut français d'Autriche (depuis le 1er avril 2010), Institut français de Turquie (depuis le 1er janvier 2010), Institut français du Sénégal (depuis le 1er janvier 2009), Instituts français du Burkina Faso et du Royaume-Uni (depuis le 1er septembre 2010).

En 2011, la mise en place des EAF uniques dans les pays à réseau se poursuivra. Sauf situation complexe nécessitant une réflexion ou des études plus poussées (la mise en œuvre de l'EAF unique pourrait être reportée à 2012 pour le Brésil, le Japon, l'Espagne et le Maroc), seront concernés les pays suivants : Algérie, Cameroun, République du Congo, Indonésie, Israël, Italie, Pologne, Roumanie et Russie.

Ce regroupement permet notamment d'améliorer le pilotage et la visibilité du dispositif (site Internet unique, charte graphique unique, organisation d'opérations de dimension nationale), de rationaliser le fonctionnement (centralisation des services de gestion, harmonisation de la gestion du personnel), de viabiliser le modèle économique (mutualisation des risques financiers et des fonds de réserves, des équipements de gestion des cours, de la gestion des biens et de la commande).

Quant à la **fusion des SCAC et des EAF**, elle vise à dynamiser le pilotage du réseau en regroupant les activités dans une seule structure, sous l'autorité d'un conseiller culturel qui sera également directeur de l'Institut français et qui disposera d'un budget unique. La coopération culturelle, audiovisuelle, linguistique, la promotion des savoirs et le débat d'idées, la promotion des études supérieures en France, seront portées par ces Instituts français de nouvelle génération.

En 2009 puis en 2010, 16 pays ont expérimenté cette restructuration : Allemagne, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Cap-Vert, Corée du sud, Djibouti, Géorgie, Inde, Jordanie, Mali, Slovaquie, République démocratique du Congo, République tchèque, Sénégal, Taiwan et Turquie. Les centres culturels de ces pays ont vu leur champ de compétence élargi et les fonctions de conseiller

culturel et de directeur d'EAF ont été fusionnées. Avec les pays qui fonctionnaient déjà sous le format précurseur des centres culturels et de coopération (Bulgarie, Chine, Costa Rica, Égypte, Grèce, Mexique, Vietnam, Tunisie), ce sont au total 24 pays qui auront procédé, fin 2010, à l'aménagement de leur dispositif culturel sur le terrain.

La réforme se faisant à périmètres juridique et géographique constants (aucune modification juridique du statut des EAF, ni aucune création de nouveaux EAF ne sont, à ce stade, autorisées), l**e rapprochement entre SCAC et EAF concerne, pour le moment, les 94 pays qui disposent d'un EAF.** La réforme sera achevée à la fin de l'année 2012.

• Où en est la réflexion du ministère des affaires étrangères et européennes tendant à la mutualisation de son réseau culturel avec celui d'autres États européens ?

Le ministère soutient depuis plusieurs années le principe d'une coopération dans ce domaine et étudie toutes les possibilités de création de structures ou d'implantations culturelles communes avec d'autres pays européens, voire la mise en place d'établissements culturels avec l'ensemble de nos partenaires de l'Union européenne. À cet égard, il convient de souligner que la collaboration avec nos partenaires allemands est beaucoup plus poussée qu'avec les britanniques, espagnols ou italiens. Outre les structures existantes (à Ramallah, Palerme, Luxembourg) (1), un projet d'établissement culturel franco-allemand à Moscou est en chantier.

2) ... qui reste trop timide dans le partenariat avec les Alliances françaises

• Localement, les Alliances bénéficiant de subventions de la part des ambassades ou de la mise à disposition d'agents expatriés (généralement leur directeur) sont liées aux postes par des conventions annuelles d'objectifs et de moyens. Par ailleurs, dans les pays où le réseau d'Alliances est important, des délégués généraux, mis à disposition par le Département mais sous mandat de la Fondation, assurent un rôle de coordination et d'animation.

Malgré les importantes restrictions budgétaires en cours, le soutien financier du Département a été maintenu, voire renforcé grâce à la « rallonge » budgétaire de 20 millions d'euros par an. En 2010, ce soutien prend la forme :

(1) Dans le réseau des Alliances françaises, il s'agit de : Porto, Glasgow, Manchester avec le Goethe Institut ; Santa Cruz de la Sierra (Bolivie), Niteroi (Brésil), Atlanta, Bologne, Kampala, Lahore (Pakistan), Hyderabad (Inde, en projet) avec des associations de promotion de la langue et de la culture allemande labellisées par le Goethe Institut ; Medellin (avec l'Institut von Humboldt), Bichkek (DAAD, ZFA).

– d'une subvention de fonctionnement à la Fondation au titre de l'animation du réseau, qui s'élève à 800 000 euros, comme en 2009. Une part de cette subvention sert à soutenir le plan de professionnalisation des alliances locales (formations à la pédagogie, au management, *etc*.). Cette subvention sera intégralement maintenue en 2011 ;

– d'une subvention de 839 000 euros versée à la Fondation pour le fonctionnement des délégations générales de l'Alliance française ;

– de subventions pour opérations versées par les ambassades aux alliances locales, à hauteur de 7,8 millions d'euros en 2010 ;

– de la mise à disposition de personnels expatriés (340 ETP, dont 234 en contrat à durée déterminée et 106 volontaires internationaux), pour un montant d'environ 30 millions d'euros.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE AUX ALLIANCES FRANÇAISES (2008-2010)

(en millions d'euros)

	2008	**2009**	**2010**
Alliances françaises (*via* les ambassades)	9,68	8,5	7,8
Immobilier des alliances françaises	1	–	–
Fondation Alliance française	0,82	0,8	0,8
Délégations générales	1,91	1,55	0,83

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

À ces contributions se sont ajoutées, dans le cadre de la « rallonge » en 2009 et 2010, des dotations importantes :

– 600 000 euros supplémentaires pour soutenir le plan de professionnalisation mis en place par la Fondation au profit de son réseau ;

– 1 million d'euros pour l'équipement d'un certain nombre d'alliances en tableaux blancs interactifs.

En 2010, le coût annuel global pour l'État s'élève donc à 40 millions d'euros, et atteint 456 alliances subventionnées dans 121 pays, sur un total d'alliances qui s'établit aujourd'hui – mais le réseau est très évolutif – à 999 réparties dans 136 pays.

Par ailleurs, les alliances françaises peuvent répondre aux appels à projet de CulturesFrance (arts de la scène, arts visuels), mais aussi aux appels à projets liés aux fonds d'Alembert (débat d'idées), franco-allemand ou au plan d'aide aux médiathèques.

• Dans le cadre d'un plan triennal conjoint entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et la Fondation Alliance Française sur l'évolution du réseau (mesure 3.3. de la RGPP 2 couvrant la période 2011-2013), le Quai d'Orsay n'exclut pas la possibilité de fermer d'autres EAF. Dans certains

cas, cela pourrait se faire au profit d'Alliances françaises déjà implantées ou à créer, dans la mesure où ce modèle économique serait de nature à mieux répondre à la demande locale d'influence française.

Le ministère s'attachera également à achever la rationalisation des implantations dans les villes où subsiste une situation de concurrence entre un institut/centre culturel et une alliance française en proposant, en fonction du contexte local, des transferts tantôt au profit de l'EAF, tantôt au profit de l'Alliance française.

Il réexaminera la cartographie des alliances françaises bénéficiant de son soutien – *via* une subvention ou la mise à disposition de personnel expatrié – en liaison avec la Fondation Alliance française et en fonction d'orientations stratégiques et d'axes de redéploiement définis en commun.

Une convention triennale (2011-2013) a même été signée le 1er octobre dernier entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et la Fondation Alliance française. Cette convention renforce le partenariat et garantit, dans le cadre de la mise en place de l'Institut français, un soutien pérenne du ministère. Elle comprend une annexe détaillant les missions de la Fondation et des indicateurs visant à évaluer les résultats obtenus. Une convention tripartite doit en outre être signée entre la Fondation Alliance française, l'Institut français et le ministère des Affaires étrangères. Elle permettra de renforcer la cohésion de ce qui est présenté comme « *un réseau unique doté de statuts différents* ».

SIGNATURE DE LA CONVENTION TRIENNALE ENTRE LA FONDATION ALLIANCE FRANCAISE ET LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES

Discours du ministre des Affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner

(Paris, 1er octobre 2010. Extrait)

« *La convention que nous signons aujourd'hui avec Jean Pierre de Launoit est une convention triennale ; elle apporte aux Alliances françaises un soutien dans la durée pour leur action d'enseignement, pour leur activité culturelle, pour leur rôle en faveur de l'influence de notre pays à l'étranger.*

« *Elle permettra de rapprocher les identités visuelles des deux réseaux culturels, public et privé, celui des instituts français et celui des Alliances françaises. Chaque réseau gardera bien sûr son identité, mais celle-ci sera une déclinaison d'une identité commune. Il s'agit de faire apparaître très concrètement, visuellement, le fait que les deux composantes du dialogue culturel international de notre pays forment un même ensemble, tout en gardant leur spécificité.*

« *La convention permettra également de rendre les implantations géographiques des deux réseaux plus complémentaires encore. Des efforts importants ont déjà été faits. Les situations où nous nous faisons concurrence n'existent plus. En revanche, il faut améliorer le partage des rôles sur le terrain. C'est capital.*

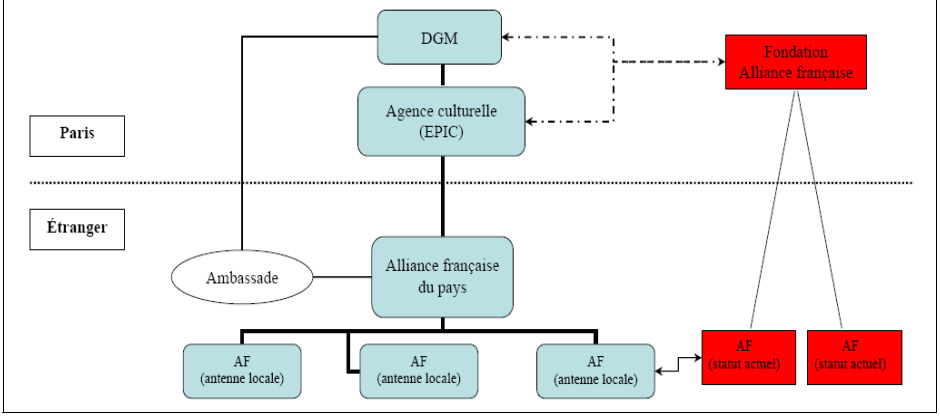
« *La convention permettra enfin d'intensifier les actions communes. Il est essentiel que les alliances et les instituts travaillent ensemble pour organiser des tournées culturelles à l'échelle d'un pays ou d'un continent, ou encore pour améliorer l'offre d'enseignement du français.*

« *Ce travail en commun existe déjà, comme le montre par exemple la réussite de l'Année France-Russie à laquelle contribuent aussi bien nos instituts français que nos alliances. Mais nous pouvons faire mieux encore !*

« *Les alliances françaises bénéficieront du plan massif de formation des agents du réseau culturel français que j'ai lancé et qui doit profiter à 4 000 personnes. Elles bénéficieront des crédits additionnels que j'ai obtenus pour notre action culturelle extérieure (100 millions d'euros sur 5 ans). Elles devraient profiter de l'extension de la « démarche qualité » pour les cours de français, ou encore de la mise en place de méthodes d'enseignement du français sur Internet.* »

Votre Rapporteur salue ce rapprochement qu'il avait appelé de ses vœux, quitte à le pousser plus loin encore. Un seul exemple : le schéma de réorganisation du réseau culturel tiré du rapport précité de la mission d'information de la commission des Affaires étrangères sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture :

SCHÉMA PROPOSÉ DU RÉSEAU CULTUREL



Source : Rapport final de la mission d'information de la commission des Affaires étrangères sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture, op. cit.

Comme le disait le rapport final de la mission, le morcellement n'est plus possible, et une agence culturelle sous forme d'EPIC doit devenir la tête de réseau d'entités locales fonctionnant sur le modèle des Alliances françaises et avec leur marque. Ces entités locales seraient des points d'appui aussi bien pour la direction générale de la Mondialisation du Quai d'Orsay que pour le Bureau international de l'édition française, le Bureau export musique, ou Unifrance dans le domaine du cinéma.

Mais la rationalisation et la fin du morcellement ne sont pas synonymes d'uniformisation. S'agissant des structures, de petites alliances françaises implantées loin des métropoles culturelles et essentiellement tournées vers la préparation aux diplômes de français langue étrangère, autofinancées en quasi-

totalité, pourront fort bien demeurer en place, tant que durera leur « labellisation » par la Fondation Alliance française. Sur le plan des contenus, c'est là aussi un compromis original qu'il faut trouver, selon un schéma simple que rend bien l'image du menu et de la carte : un menu pensé et composé par la tête de réseau, comme l'illustration de priorités stratégiques de notre diplomatie d'influence périodiquement évaluées et révisées (à la manière du *British Council*, mais avec le rôle de tutelle stratégique de la DGM), et un volant – concrétisé par une enveloppe de moyens – propre à chaque pays, pour la mise en œuvre de priorités locales dont il serait rendu compte périodiquement.

Ce schéma permettrait de conserver l'universalité de la présence française et l'universalité de ses messages culturels les plus importants, tout en donnant aux acteurs de terrain une marge d'action dont ils ne disposent aujourd'hui qu'en assouplissant plus ou moins légalement des règles trop rigides.

À l'occasion du débat suscité sur cette question par les travaux de la mission, le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, et M. Jean-Pierre de Launoit, président de la Fondation Alliance française, ont signé conjointement une tribune dans le journal *La Croix* daté du 8 avril 2010, soit deux jours après l'entretien accordé par le ministre aux membres de la mission.

L'idée sous-jacente était, avait-il alors été indiqué, d'illustrer un rapprochement qui n'aille pas jusqu'à la fusion des réseaux − présentée comme juridiquement, sinon « politiquement », impossible. Or le propos va manifestement plus loin : « […] *nous avons décidé, ministère et Fondation Alliance française, d'unir nos efforts et de mettre en place une stratégie commune visant un seul et même but : répondre ensemble à la compétition culturelle mondiale en portant la voix, l'attractivité et les valeurs de la France au plus près des peuples*.

Plus précisément encore, on peut lire dans cette tribune conjointe : « *Sur la carte du monde, les Instituts français et les Alliances françaises devront constituer un réseau unique. En rapprochant leur label, en multipliant les opérations communes, en renforçant ensemble leur professionnalisation, ils seront mieux armés pour travailler plus efficacement dans le cadre d'une seule et même stratégie.* » Et le ministre, tout comme le Secrétaire général du Quai d'Orsay que la mission a également entendu, d'évoquer des logos communs comme l'illustration la plus marquante du rapprochement opéré.

Votre Rapporteur veut donc ici rappeler la préconisation du rapport de la mission d'information : « *La mission se plaît à vouloir prendre le ministre des Affaires étrangères et le président de la Fondation Alliance française au mot : s'il s'agit bel et bien de "* constituer un réseau unique *", elle préconise d'adopter, au moins de façon expérimentale, sur trois ans, dans un nombre significatif de " pays à Alliances " − par exemple les Émirats arabes unis, l'Inde, l'Argentine, le Chili et la Russie −, le schéma de fusion des réseaux qu'elle propose* » (*cf.* schéma page précédente).

Soyons clairs : plutôt que de se voir imposer, par la « RGPP 2 » ou un processus de rationalisation ultérieur autrement dénommé, une fusion à marche forcée de réseaux dont chacun a son identité et ses modes de fonctionnement propres, mieux vaudrait l'expérimenter pour prendre le temps d'en mesurer l'efficacité et pour constater si elle est viable. **Non pas pour « nationaliser » les Alliances françaises, bien sûr, car cela est effectivement impossible au plan juridique ; mais *au contraire*, pour que toutes les implantations locales du réseau culturel soient des alliances françaises, liées par convention à l'EPIC Institut français et à l'ambassade du pays d'implantation.**

B – La mise en place des nouveaux opérateurs de notre diplomatie d'influence devra se faire sans tarder

Sans aller, tant s'en faut, jusqu'à mettre en œuvre le schéma préconisé plus haut, les amendements en ce sens de votre Rapporteur ayant été rejetés au cours des débats au printemps et à l'été dernier, la réforme issue de la loi du 27 juillet 2010 contient cependant de grandes avancées, longuement attendues, pour améliorer notre diplomatie d'influence.

1) L'Institut français : une équipe prometteuse pour la mise sous tension de l'ensemble du réseau culturel

a) La mise en œuvre d'une réforme longuement attendue

- La loi relative à l'action extérieure de l'État crée une agence culturelle extérieure, l'Institut français, s'inscrivant dans une réforme plus globale de l'action extérieure de l'État qui voit la mise en place de deux autres établissements publics : France expertise internationale pour la promotion de l'expertise française, et l'EPIC Campus France pour renforcer la mobilité internationale des étudiants et l'attractivité de nos universités.

L'Institut français formera, avec le réseau des 132 centres et instituts culturels français à l'étranger (et leurs 78 annexes), un dispositif intégré. Il partagera son nom avec ces établissements culturels qui constitueront ses relais dans le monde, en sorte que notre diplomatie publique se présentera désormais sous une enseigne unique, rapprochée, qui plus est, du réseau des alliances françaises (*cf. supra*).

L'Institut français reprendra les missions de l'association CulturesFrance, à laquelle il se substituera au 1er janvier prochain, avec un périmètre élargi : il devra promouvoir les artistes et les contenus culturels français à l'étranger (arts de la scène arts visuels, littérature, cinéma…), favoriser l'accueil en France des cultures étrangères, notamment à travers l'organisation des désormais fameuses « saisons », soutenir le développement culturel des pays vis-à-vis desquels nous nous reconnaissons un devoir de solidarité.

Les locaux de la future agence sont déjà identifiés, dans le 15e arrondissement de Paris et leur inauguration est prévue le 1er février prochain. L'équipe constituée autour de M. Xavier Darcos, avec à sa tête Mme Sylviane Tarsot-Gillery comme directrice et Mme Laurence Auer comme secrétaire générale, est déjà à pied d'œuvre avec un dévouement digne d'éloges.

Dans le cadre des nouvelles missions qui lui sont conférées, il concevra et mettra en œuvre des programmes destinés à renforcer la place de la langue française dans le monde. Il devra soutenir l'activité d'enseignement du réseau culturel français. Il sera également chargé de renforcer la place de la France dans les débats d'idées à l'étranger et de valoriser les résultats de la recherche française.

Enfin, il prendra en charge le conseil et la formation des personnels français et étranger concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger. À ce titre, il sera associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion de carrière de ces personnels. Le détail de ces missions, articulé dans un décret en cours d'examen au Conseil d'État, a déjà été introduit dans la loi avec un certain degré de détail, à la faveur des débats parlementaires.

Les autres ministères concernés, et tout particulièrement le ministère de la Culture et de la communication, seront étroitement associés à la gouvernance de la nouvelle agence. Le projet de décret prévoit qu'elle exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par les deux ministères, celui des Affaires étrangères et celui de la Culture, en s'appuyant sur les recommandations d'un Conseil d'orientation stratégique. Celui-ci sera présidé par le ministre des Affaires étrangères et son vice-président sera le ministre de la Culture. Parmi ses membres devraient figurer des parlementaires aussi bien que des représentants de collectivités territoriales ou d'institutions culturelles représentatives – autant d'éléments inclus dans la loi (sans doute avec force empiétements sur le domaine réglementaire) par le Parlement.

Une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens précisera les orientations stratégiques et les objectifs opérationnels de l'établissement, les moyens alloués pour la mise en œuvre de ces objectifs, et leur calendrier d'exécution, ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation des actions menées par l'agence au moyen d'indicateurs. Le Parlement a obtenu que ses commissions permanentes compétentes émettent un avis préalable à la conclusion de cette convention.

Le président du conseil d'administration, à fonction exécutive, sera nommé par décret. Il sera assisté d'un directeur général délégué. L'établissement sera dirigé par un conseil d'administration dont la composition précisée par décret sera ouverte à des parlementaires, des représentants de l'État, des représentants de collectivités territoriales, et des personnalités qualifiées nommées par les deux

ministères « chefs de file ». Votre Rapporteur a déjà pu rencontrer l'équipe dirigeante de l'Institut [(1)] et se réjouit de sa compétence et de son dynamisme.

Le projet de décret prévoit aussi la création d'une commission consultative relative à la coopération décentralisée en matière culturelle dont la composition est fixée par arrêté conjoint du ministre des Affaires étrangères et européennes et du ministre de la Culture et de la communication ; elle transmettra au conseil d'administration des avis et recommandations dans son champ de compétence.

Le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial permettra à l'Institut français, qui bénéficiera de moyens humains et budgétaires consolidés, de faire plus facilement appel à des financements privés, gérés selon une comptabilité privée. Il pourra aussi lever des fonds issus de l'Union européenne et des organisations internationales. Il pourra bénéficier des crédits budgétaires additionnels – 100 millions d'euros sur 5 ans – obtenus par le ministère des Affaires étrangères et européennes pour la politique culturelle extérieure de la France.

Le budget prévisionnel de l'opérateur est le suivant :

COMPTE DE RÉSULTAT DE L'INSTITUT FRANÇAIS

(en millions d'euros)

Dépenses	Exécution 2009	Budget prévisionnel 2010	Recettes	Exécution 2009	Budget prévisionnel 2010
Personnel	5,87	6,14	Ressources de l'État	27,71	20,12
Fonctionnement	31,06	18,72	*– subventions de l'État*	*27,71*	*20,12*
Intervention			*– ressources fiscales*		
			Autres subventions		
			Ressources propres et autres	9,95	4,74
Total des dépenses	**36,93**	**24,85**	**Total des recettes**	**37,67**	**24,85**
Résultat : bénéfice	736		Résultat : perte		
Total : équilibre du compte de résultat	37,66	24,85	Total : équilibre du compte de résultat	37,67	24,85

Source : projet annuel de performances du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » pour 2011.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, la subvention du ministère des Affaires étrangères et européennes passerait à 37 millions d'euros en 2012 et à 36,5 millions d'euros en 2013.

Quant au tableau prévisionnel des emplois, il montre l'augmentation du périmètre et des compétences de l'opérateur :

(1) Voir en annexe la liste des auditions du Rapporteur.

CONSOLIDATION DES EMPLOIS DE L'INSTITUT FRANÇAIS

	Réalisation 2009 (*)	Prévision actualisée 2010 (**)	Prévision 2011
Emplois (ETP) rémunérés par l'opérateur	95	99	140
– sous plafond d'emploi des opérateurs	*85*	*93*	*139*
– hors plafond d'emploi des opérateurs	*10*	*6*	*1*
Autres emplois (ETPT) en fonction dans l'opérateur	12	13	7
– rémunérés par l'État sur les crédits du programme 185	*6*	*6*	*0*
– rémunérés par l'État sur les crédits d'autres programmes	*6*	*7*	*7*

(*) Reprise de la présentation du rapport annuel de performances pour 2009.
(**) LFI 2010 ou dernier tableau des emplois voté par le Conseil d'administration.
Source : projet annuel de performances du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » pour 2011.

• La possibilité de rattachement du réseau culturel de la France à l'étranger à l'Institut français fera l'objet d'une expérimentation sur trois ans auprès d'au moins dix postes représentatifs de la diversité du réseau, et aboutira à un rapport avant d'être éventuellement finalisée. Mais les liens entre le réseau et l'Institut seront renforcés dès sa création (création d'un logo et d'une charte graphique communs aux établissements et à l'Institut ; association de l'Institut au processus de programmation des crédits de coopération, à la sélection des personnels culturels expatriés, à l'aménagement du réseau, aux réunions de programmation stratégique régionales).

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, treize pays seraient concernés par l'expérimentation : l'Inde, le Cambodge, le Chili, le Mexique, la Serbie, la Hongrie, la Géorgie, le Canada, le Royaume-Uni, le Ghana, le Burkina Faso, le Sénégal, la Syrie et le Koweït. La liste des postes effectivement sélectionnés fera l'objet d'un arrêté du ministre ; celle qui est envisagée fait apparaître une appréciable diversité des situations, ce qui était précisément la volonté du législateur.

À l'issue de la période de trois ans, les leçons tirées de cette expérimentation permettront d'éclairer l'administration et le législateur sur l'opportunité du rattachement de l'ensemble du réseau à l'agence et le cas échéant, sur ses modalités opérationnelles précises.

L'expérimentation débutera aussi vite que possible, afin de pouvoir bénéficier d'ici trois ans d'un retour d'expérience suffisamment complet et pertinent. Pour chacun des postes sélectionnés, le travail préparatoire à l'expérimentation (études juridiques sur le statut du réseau et de ses personnels, montage financier, organigramme…) devra être engagé dès la création de l'agence, au 1er janvier 2011, en liaison avec une cellule *ad hoc* commune à l'Institut français et à la DGM. Le démarrage de l'expérimentation en tant que telle serait effectif au plus tard au 1er janvier 2012.

L'expérimentation fera l'objet d'un titre spécifique dans le décret d'application de la loi sur l'action extérieure de l'Etat, visant à en définir les modalités :

– financières et comptables (type de comptabilité appliquée aux postes expérimentateurs, modalités des délégations de crédits…) ;

– en termes de statut des personnels (employeur, types de contrat, modalités de recrutement…) ;

– en termes de statut fiscal et juridique vis-à-vis de l'ambassade et des autorités locales.

Les dispositions de ce décret ne dispenseront pas chaque poste expérimentateur d'une étude juridique détaillée, préalable au lancement effectif de l'expérimentation, visant à adapter au mieux ces dispositions au contexte local et à garantir, le cas échéant, leur réversibilité. Une part des crédits supplémentaires de 20 millions d'euros annuels pourra être affectée au financement de ces études juridiques et des adaptations nécessaires au passage à l'expérimentation.

Dans les postes expérimentateurs, les Instituts français relèveront du Président de l'Institut français mais seront soumis, conformément à la loi, à l'autorité de l'ambassadeur dans le cadre des ses missions de coordination et d'animation. En effet, au terme d'âpres débats, la loi relative à l'action extérieure de l'État a clairement affirmé l'autorité de l'ambassadeur sur l'action à l'étranger de l'ensemble des « établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France ».

Il est prévu que la direction des représentations locales de l'Institut Français, dans les postes expérimentateurs, soit confiée au COCAC, qui continuerait d'exercer selon un régime de « double casquette » ses fonctions de conseiller de l'ambassadeur, sous son autorité directe.

Le coût tant de l'éventuel rattachement tout entier – d'ici trois ans – que de l'expérimentation, est encore à évaluer dans la mesure où c'est poste par poste que pourront être chiffrés en temps opportun les coûts liés aux transferts et ou licenciements des agents de droit local, des modifications éventuelles de statut liées à ce rattachement (fiscalisation des recettes de cours par les autorités locales, transferts de baux, suivi immobilier *etc*.).

b) L'Institut français, nouveau chef d'orchestre des saisons culturelles

- L'Institut français reprendra la mission de suivi et de coordination des saisons culturelles dont votre Rapporteur veut souligner la diversité et le succès. Les saisons résultent d'engagements diplomatiques bilatéraux pris au plus haut niveau (Président de la République, Premier ministre, ministre des Affaires étrangères et européennes). Elles permettent de mener avec nos partenaires étrangers des projets de grande ampleur, qui visent à modifier l'image d'un pays

dans les domaines non seulement culturel et artistique mais aussi scientifique et technologique.

La Saison turque a démarré le 30 juin 2009 et s'est achevée en mars 2010. Faisant écho au succès du « Printemps Français » organisé dans différentes villes turques en 2006, cette Saison a permis, à travers plus de 400 événements dans toute la France, d'encourager les échanges ainsi que les coopérations entre les institutions culturelles et artistiques et les organisations non gouvernementales turques et françaises. La programmation de la Saison de la Turquie en France a réussi à refléter toute la diversité de sa culture en soulignant la volonté de changement et d'ouverture d'une Turquie multidimensionnelle et à mettre en exergue l'apport de la Turquie à la culture européenne.

Financement de la Saison turque

– Financement de l'État : 1,4 million d'euros (700 000 euros du ministère des Affaires étrangères et européennes sur 2010 et 2011 et 700 000 euros du ministère de la Culture et de la communication sur 2010 et 2011).
– Collectivités territoriales : valorisation de leur apport à 9 millions d'euros
– Mécénat : 2 millions d'euros

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 région, dans chacun de nos deux pays, sont organisées des manifestations à caractère politique, économique, scientifique et culturel, sans oublier de nombreux échanges et programmes dans les domaines de l'éducation, de la jeunesse et des sports.

Parmi les moments culturels phares de la France en Russie, on retiendra 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, le festival des Transmusicales à Samara, Saint Pétersbourg et Moscou, la France invitée d'honneur 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.

Financement de l'année France-Russie

– Financement de l'État : 3,13 millions d'euros (1,47 million d'euros du ministère des Affaires étrangères et européennes sur trois ans, 1,27 million d'euros du ministère de la Culture et de la communication sur trois ans, 390 000 euros de CulturesFrance / Institut français).
– Collectivités territoriales (à travers des conventions avec CF) : 160 000 euros.
– Mécénat : 3 millions d'euros.

Le bicentenaire des indépendances de l'Amérique latine et des Caraïbes marque l'année 2010. L'objectif n'est pas d'organiser « une saison des bicentenaires » mais de recenser les principales manifestations qui se déroulent en

France et en Amérique latine – quand les postes y participent – et de proposer de « labelliser » les événements culturels les plus significatifs ainsi que des événements dans les domaines les plus divers : linguistique, scientifique, universitaire, économique, et politique, afin de donner une visibilité plus grande à ces commémorations. Plus de 250 projets ont ainsi été labellisés, 70 en Amérique latine et 185 à Paris comme dans de nombreuses villes en région.

Financement du bicentenaire des indépendances de l'Amérique latine et des Caraïbes : 20 000 euros du ministère de la Culture et de la communication délégués à CulturesFrance / Institut français.

Sur l'initiative du Président de la République a été organisée la ***commémoration du cinquantenaire des indépendances africaines.*** Des manifestations sont prévues tout au long de l'année 2010 en France et par les postes sous la supervision du Secrétariat général de commémoration des indépendances africaines animé par M. Jacques Toubon. Plus de 80 événements ont été retenus. Aux manifestations labellisées des postes, de la DGM et de ses opérateurs s'ajoutent des opérations relevant de la propre initiative du Secrétariat général et mises en œuvre par CulturesFrance.

Financement de la commémoration du cinquantenaire des indépendances africaines

– 3 millions d'euros pour les projets labellisés au titre du ministère des Affaires étrangères et européennes.

– 4,85 millions d'euros pour les projets labellisés au titre du ministère de la Culture et de la communication.

– 3,1 millions d'euros pour les projets labellisés au titre du ministère de la Défense.

– Une contribution supplémentaire de 3 millions d'euros a été demandée aux ministères et aux établissements publics concernés après la réunion interministérielle du 23 mars 2010, dont 760 000 euros au ministère des Affaires étrangères et européennes.

En 2011, *l'année du Mexique en France,* dont l'organisation a été annoncée par les deux Présidents, permettra au public français de mieux connaître la diversité et la richesse du patrimoine culturel du Mexique et son dynamisme créatif. Sa riche programmation ne sera pas simplement une vitrine offerte au Mexique sur le continent européen ; elle visera à développer des partenariats entre les acteurs du monde culturel, entre les collectivités décentralisées et entre les sociétés civiles et les entreprises des deux pays.

Financement de l'Année du Mexique en France

– 700 000 euros du ministère des Affaires étrangères et européennes sur 2010-2011.
– 700 000 euros du ministère de la Culture et de la communication sur 2010-2011.

2011 verra également, quoique de façon beaucoup plus discrète, la célébration du **bicentenaire de la naissance de Franz Liszt**. La Hongrie a sollicité la France pour qu'elle s'associe à la manifestation. Et il a été décidé qu'un commissariat bénévole serait créé, avec un budget uniquement consacré aux

déplacements rattachés à la célébration ainsi qu'à la recherche de financements privés. La mise en œuvre a été déléguée à l'Institut français.

Financement du bicentenaire de la naissance de Franz Liszt
– 30 000 euros du ministère des Affaires étrangères et européennes. – 50 000 euros du ministère de la Culture et de la communication. – 20 000 euros du ministère de l'Éducation nationale.

En novembre 2011 se déroulera le ***Festival de l'Estonie en France***. Le principe de ce festival a été arrêté lors d'une rencontre à Bruxelles fin mars entre Frédéric Mitterrand et son homologue estonienne. Il sera principalement dédié à la musique, l'objectif estonien étant de célébrer l'arrivée du Chef d'orchestre Paavo Järvi à la tête de l'Orchestre de Paris en septembre 2010. La mise en œuvre a été déléguée à l'Institut français.

• Le calendrier des saisons à venir, sous réserve de sa validation par le Premier ministre, sera le suivant :

CALENDRIER PRÉVISIONNEL DES PROCHAINES SAISONS CULTURELLES

2012	– Festival Croatie en France (début 2012, un à deux mois) – Festival France-Roumanie (à confirmer) o Roumanie en France autour de l'exposition « Bucarest 1919/1938 » o France en Roumanie – Festival France en Afrique du Sud (3 mois maximum) – Festival Syrie autour de l'exposition montée par l'Institut du monde arabe fin 2012 (à confirmer)
2013	– Saison de la France au Vietnam (2e semestre)
2014	– Saison du Vietnam en France (1er semestre) – Saison du Liban en France (2e semestre, à confirmer)
2015	– Saison de la France en Corée (à confirmer)
2016	– Saison de la Corée en France (à confirmer)

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

c) L'ébauche bienvenue d'une stratégie pour l'action culturelle

Votre Rapporteur l'a rappelé et la mission d'information qu'il a présidée s'en est largement fait l'écho : une stratégie avant toute chose, tel devrait être le *leitmotiv* de l'action culturelle extérieure. En quoi le ministère des Affaires étrangères et européennes y travaille-t-il actuellement ?

• Les actions de coopération culturelle ont pour principaux objectifs de valoriser la culture française, un des outils majeurs et la marque distinctive de notre diplomatie d'influence, et de contribuer à la promotion de la diversité culturelle telle que l'a définie la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, le 20 octobre 2005 à la quasi-unanimité des États membres de l'UNESCO.

Dans le cadre du programme « Diplomatie culturelle et d'influence », le réseau culturel français à l'étranger, fort de sa profonde connaissance des pays :

– promeut le dialogue et les échanges artistiques de haut niveau ainsi que la création contemporaine dans le domaine des arts visuels, des arts de la scène ou en musique. Citons à ce titre l'opération *Paris / Berlin*, échanges entre galeries d'art parisiennes et berlinoises en 2009 et 2010, à l'initiative du bureau spécialisé art visuel de l'Ambassade à Berlin ; le *Festival de cirque* à Buenos Aires en 2009 et la création d'une école avec le soutien des professionnels français et du service culturel de l'ambassade ; l'accueil en résidence et la diffusion des compagnies de danse françaises les plus novatrices aux États-Unis grâce au fonds franco-américain *Fused* sous l'impulsion de CulturesFrance et du service culturel ; le *Festival Croisements* en Chine, plus gros festival culturel français au monde, créé par le service culturel de Pékin…

– le réseau diffuse la production audiovisuelle française et appuie les opérateurs spécialisés (TVFI, Bureau Export de la Musique, Francophonie Diffusion et Unifrance) par ses capacités de relais d'influence ;

– il promeut le cinéma français par une action auprès des universités ou des institutions culturelles à l'exemple du programme *Tournées* aux États-Unis, ou par la création de festivals de cinéma français auxquels Unifrance apporte son soutien. Il soutient les cinématographies du Sud notamment avec le *Fonds Sud.* Pour mémoire, au Festival de Cannes 2010, cinq des cinéastes programmés dans les sélections officielles étaient soutenus par le Fonds Sud, dont Apichatpong Weerasethakul qui a remporté la Palme d'or ;

– le réseau favorise également la participation française au débat mondial des idées**.** La France s'y implique, notamment grâce au *Fonds d'Alembert* qui permet aux SCAC, aux instituts et centres culturels, aux alliances françaises et aux établissements de recherche, de cofinancer avec les partenaires étrangers des programmes et projets jugés d'un intérêt particulier dans cette perspective. Près de 70 projets sont soutenus chaque année et touchent à l'ensemble des enjeux globaux du monde contemporain comme « La place de la Chine dans la refonte du système financier international » en présence de Dominique Strauss-Kahn en 2009, ou « La liberté d'expression et d'information » en Arménie en 2010.

• À ces 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.*). Par exemple, grâce à l'action menée sur place par le poste, la France a signé en janvier 2009 un accord intergouvernemental avec Singapour pour une coopération sur le long terme dans le domaine des musées. Un des premiers effets en est l'exposition *Baba Bling* au Quai Branly à partir d'octobre 2010 ;

– renforcer la présence des nos industries culturelles dans les pays à maigre 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 doit s'appuyer de plus en plus sur les ressources considérables du numérique et doit également être capable de vendre la compétence française dans ce domaine. La compétition culturelle passe désormais par les plateformes et les serveurs numériques. Aussi, grâce aux crédits de la « rallonge » précitée, obtenue à partir de 2009 et 2010, deux chantiers ont été lancés :

- **l'engagement du réseau sur la voie du numérique** avec par exemple le soutien au Bureau Export musique pour que puissent être effectués les investissements qui permettront de prendre le virage des technologies numériques ;
- **la formation de l'ensemble des agents expatriés et recrutés locaux** (livre, ingénierie de projets culturels, avec un important volet numérique, nouvelle scène du spectacle vivant français).

L'exercice de programmation du triennum 2011-2013 aura pour objectifs :

– de **maintenir l'effort en faveur des postes dans les pays dits « prescripteurs »** ou ceux qui sont en voie de l'être. Il s'agit des pays de l'Union européenne à 15, des États-Unis, de la Chine, du Japon, des pays du Golfe, du Brésil, du Mexique, de l'Inde, de l'Afrique du Sud en particulier. L'enveloppe *ad hoc* ne sera diminuée que de 5 % par rapport à 2010 contre 10 à 15 % pour la majeure partie des pays du globe ;

– d'encourager le réseau à **renforcer son action de « réseautage » et de mécénat**. Tous les événements précédemment cités n'existent que grâce aux cofinancements et aux partenariats. Dans les pays développés d'Asie et en Chine, le cofinancement peut atteindre 90 %. Aux États-Unis et maintenant au Royaume-Uni, les postes ont conçu à partir de la législation locale, des fonds financés à parité par la France et des institutions privées ou des particuliers du pays de résidence (*Étant Donnés* à New York*, Fluxus* depuis 2010 à Londres) ;

– de poursuivre **la modernisation du réseau et la formation pour pouvoir répondre aux évolutions du paysage culturel mondial** de plus en plus tourné vers les nouvelles technologies grâce au maintien des crédits exceptionnels (votre Rapporteur rappelle que sur les 20 millions d'euros annuels de « rallonge », 6 millions d'euros sont destinés au réseau) ;

– de **donner les moyens à l'Institut français** de devenir l'outil performant qui permette au réseau de démultiplier son action de valorisation de la création, ainsi que votre Rapporteur l'a évoqué plus haut.

Par comparaison, les enjeux sont tout aussi cruciaux mais les moyens moins importants et les interrogations plus grandes dans le champ de l'attractivité universitaire de notre pays.

2) CampusFrance : les incertitudes de la préfiguration

• Quel bilan d'étape peut-on tirer de l'action de CampusFrance à l'aube de sa transformation en EPIC et de son changement de format ? Mis en place en 2007, le groupement d'intérêt public CampusFrance est placé sous la double tutelle du ministre des Affaires étrangères et européennes et du ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Votre Rapporteur rappelle que la création de l'Agence s'est accompagnée de la fusion du réseau des centres pour les études en France (CEF) et des bureaux de l'ancien EduFrance, sous le label unique d'espaces CampusFrance. Ces espaces, qui sont partie intégrante du réseau culturel du ministère des Affaires étrangères et européennes et donc placés sous son autorité, sont à l'étranger les relais de l'agence. Au 1er mai 2010, 89 pays (dont 30 à procédure CEF) disposaient de 140 espaces (ou antennes) CampusFrance.

Avec le concours de CampusFrance dans la plupart des cas, nos établissements d'enseignement supérieur sont désormais présents et actifs dans les salons de l'éducation étrangers ou internationaux. À plusieurs reprises, la France a occupé la première place comme pays invité ; des campagnes médiatiques ciblées ont lieu à l'occasion de la tenue des salons ou des rencontres universitaires. Une nouvelle charte visuelle assurant une image institutionnelle forte de CampusFrance lors des salons étudiants a été transmise à tous les Espaces CampusFrance à travers le monde.

• La loi du 27 juillet 2010 crée l'EPIC CampusFrance, qui se substitue à l'association Égide et au GIP CampusFrance à la date d'effet de leur dissolution, en principe au 1er janvier prochain. Il reprendra également toutes les activités internationales du CNOUS au plus tard fin 2011, selon des modalités et un calendrier définis dans un rapport du gouvernement aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat qui sera remis avant le 1er juin 2011. Le Parlement a beaucoup œuvré à rendre à cet ensemble sa cohérence et il faut notamment saluer sur ce point l'action et la ténacité de notre collègue Hervé Gaymard, Rapporteur du texte au nom de la commission des Affaires étrangères.

Sera ainsi permise la mise en place d'une véritable chaîne de l'accueil des étudiants étrangers, allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à la gestion par un guichet unique de la mobilité et de l'accueil des étudiants étrangers. L'EPIC CampusFrance intégrera dans ses missions un suivi régulier des ressortissants étrangers ayant accompli tout ou partie de leurs études en France et contribuera au développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Ce dispositif est plus lisible que le système existant et il met fin à la concurrence entre Égide et le CNOUS pour la gestion des bourses du Gouvernement français et des gouvernements étrangers. Il devrait faciliter l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers et contribuer au mieux à servir la politique d'attractivité de notre pays et la « demande de France » croissante en termes d'enseignement supérieur français.

La double tutelle sur l'EPIC CampusFrance du Ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a été inscrite dans la loi relative à l'action extérieure de l'État (article 6) à la demande du Parlement. **Une incertitude s'est fait jour sur cette question** depuis le vote en première lecture, le 7 octobre dernier, à l'Assemblée nationale et sans débat, d'un amendement portant article additionnel au projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité : le ministre chargé de l'immigration exercerait une troisième tutelle sur l'EPIC. Le texte n'a pas encore été examiné au Sénat mais votre Rapporteur souhaite que le principe d'une triple tutelle ne soit pas conservé.

- Les décrets d'application de la loi du 27 juillet 2010 doivent être pris dans les six mois suivant sa promulgation. L'une des premières décisions à prendre, en accord avec le ministère de l'Enseignement supérieur, est la nomination du directeur général du nouvel EPIC, *a priori* par décret pour une durée de trois ans renouvelable sur proposition des deux tutelles.

Le directeur général de l'EPIC conduira les travaux de préfiguration de la nouvelle agence CampusFrance en relation avec un groupe de travail composé notamment des représentants des deux ministères concernés. Bien qu'un nom circule pour cette mission, l'absence de nomination officielle interdit à votre Rapporteur d'en dire davantage. Quoi qu'il en soit, le « préfigurateur » aura notamment pour mission :

– la préparation de l'organigramme de la nouvelle structure ;

– la préparation d'un budget consolidé ;

– le règlement de l'importante question des ressources humaines de l'opérateur et la définition d'un schéma informatique adapté aux deux opérateurs ;

– la préparation du déménagement des agents de CampusFrance dans les locaux d'Égide.

Le décret relatif à l'organisation administrative, financière et comptable de l'établissement public devrait théoriquement être prêt à l'heure où ces lignes sont écrites. Il sera en tout état de cause soumis à l'examen de suivi de la loi du 27 juillet 2010 par la commission des Affaires étrangères.

Dans cette attente, le budget prévisionnel de l'opérateur apparaît à la lecture du tableau suivant :

COMPTE DE RÉSULTAT DE CAMPUSFRANCE

(en millions d'euros)

Dépenses	Exécution 2009	Budget prévisionnel 2010	Recettes	Exécution 2009	Budget prévisionnel 2010
Personnel	15,63	13,6	Ressources de l'État	3,72	4,62
Fonctionnement	11,02	11,8	*– subventions de l'État*	*3,72*	*4,62*
Intervention			*– ressources fiscales*		
			Autres subventions		
Total des dépenses	**26,65**	**25,41**	**Total des recettes**	**22,58**	**23,62**
Résultat : bénéfice			Résultat : perte	4,07	1,78
Total : équilibre du compte de résultat	26,65	25,41	Total : équilibre du compte de résultat	26,65	25,41

Source : projet annuel de performances du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » pour 2011.

Les emplois consolidés de l'EPIC CampusFrance manifestent un véritable changement d'échelle par rapport aux 38 agents de l'actuel GIP :

CONSOLIDATION DES EMPLOIS DE L'EPIC CAMPUSFRANCE

	Réalisation 2009 (*)	Prévision actualisée 2010 (**)	Prévision 2011
Emplois (ETP) rémunérés par l'opérateur	252	256	242
– sous plafond d'emploi des opérateurs	*250*	*248*	*239*
– hors plafond d'emploi des opérateurs	*2*	*8*	*3*
Autres emplois (ETPT) en fonction dans l'opérateur	7	6	7
– rémunérés par l'État sur les crédits du programme 185	*1*	*1*	*1*
– rémunérés par l'État sur les crédits d'autres programmes	*6*	*5*	*6*

(*) Reprise de la présentation du rapport annuel de performances pour 2009.

(**) LFI 2010 ou dernier tableau des emplois voté par le Conseil d'administration.

Source : projet annuel de performances du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » pour 2011.

• Votre Rapporteur note par ailleurs que la place des quelque 250 établissements d'enseignement supérieur adhérents du GIP CampusFrance devra faire l'objet d'une réflexion spécifique : actuellement réunis deux fois par an en assemblée générale et votant le budget du GIP, ils ne pourront pas, dans le cadre d'un EPIC, retrouver cette place privilégiée.

En effet, le conseil d'orientation prévu par la loi, relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France, peut être la plate-forme qui les réunira mais ce choix n'est pas sans inconvénients, étant donné leur nombre. La création d'une association dédiée pourrait constituer également une solution alternative.

• L'un des principaux dossiers que le futur directeur général de l'EPIC CampusFrance aura à traiter concerne l'intégration au sein de l'opérateur, prévue par la loi relative à l'action extérieure de l'État, des activités internationales du CNOUS. C'est l'objet, mentionné plus haut, du rapport gouvernemental à remettre aux commissions parlementaires compétentes avant le 1er juin 2011, pour une intégration effective au plus tard le 31 décembre 2011.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, ce rapport serait rédigé par la même équipe de préfiguration chargée de la mise en place de l'EPIC CampusFrance, à laquelle pourrait s'adjoindre un représentant du CNOUS. Les travaux de réflexion sur cette intégration, du fait des différents et importants chantiers à ouvrir, pourraient débuter avant la mise en place de l'EPIC au 1er janvier prochain.

Après une entente claire sur le périmètre exact des activités transférées du CNOUS, à savoir, pour le ministère des Affaires étrangères et européennes, la gestion des bourses du gouvernement français (8 163 sur un total de 15 591) mais aussi les bourses des gouvernements étrangers (6 646 provenant de 69 pays), les travaux à mener devront notamment couvrir les aspects suivants :

– les modalités d'intégration d'une activité ou de l'organisme à part entière et les questions de ressources humaines afférentes ;

– les modalités de reprise des conventions passées avec les gouvernements étrangers ;

– le nouveau modèle économique de cette gestion, subventionnée ou non ;

– la convergence ou la refonte des systèmes d'information d'Égide et du CNOUS ;

– l'intégration des agents supplémentaires dans les locaux d'Égide ou à proximité ;

– l'éventuelle suppression des relais locaux d'Égide. Ces délégations régionales, dont le coût est de 2,1 millions d'euros par an mais qui accueillent 40 % des boursiers, devraient être fermées, si l'on en croit les annonces formulées par le ministre des Affaires étrangères et européennes lors du débat à l'Assemblée nationale sur le projet de loi. Le directeur général de la Mondialisation a donné mi-juillet son accord au projet de mise en place de la rationalisation du réseau régional de l'opérateur, au profit des CROUS.

Sur tous ces points, votre Rapporteur se permet d'insister, en dépit d'un calendrier ambitieux, pour que soit pris tout le temps nécessaire à la concertation. Les dirigeants du CNOUS ont en effet le sentiment de n'être pas suffisamment entendus, que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre de la loi ou à l'occasion de contrôles effectués par la Cour des comptes, comme récemment à l'occasion d'une enquête sur l'association Égide demandée par la commission des Finances du Sénat. Or le succès de la réforme suppose qu'elle ne soit pas menée « contre » l'un de ses protagonistes essentiels.

• Ce débat de structure, pour important qu'il soit, ne doit pas masquer l'évolution de la politique menée. Le présent rapport fournit ainsi chaque année l'occasion à votre Rapporteur de faire le point sur les bourses attribuées par la France aux étudiants étrangers.

En dépit du contexte budgétaire, le Département s'est efforcé en 2009 et 2010 de maintenir le nombre de bourses attribuées par une recherche systématisée de cofinancement des programmes de bourses. Ces financements peuvent revêtir diverses formes : programme à coût partagé avec les États, les collectivités territoriales françaises, les fondations, les entreprises…

Dans ce sens, des actions innovantes ont été engagées ces dernières années et se multiplient : avec les Entreprises dans le cadre du programme « Quai d'Orsay Entreprises », ou avec les régions dans le cadre du programme « ARCUS » (pour : actions en régions de coopération universitaire et scientifique).

Le triennum 2011-2013 entraînera les évolutions suivantes en ce qui concerne les bourses du gouvernement français :

– toutes les bourses, quel que soit l'origine géographique du boursier, seront regroupées sur le programme 185, à l'exception des bourses dans le secteur de la gouvernance, dont le financement qui restent sur le programme 209 ;

– les crédits consacrés aux bourses inscrits sur l'action 4 « recherche et attractivité » du programme 185 nouveau seront maintenus sur l'ensemble du triennum. En contrepartie, la diminution des dotations de fonctionnement des établissements à autonomie financière et les partenariats scientifiques, ainsi que les autres moyens bilatéraux d'influence sera poursuivie ;

– les bourses inscrites sur les autres actions du programme 185 (culture, français, enjeux globaux) sont soumises à la baisse générale de 5 % des crédits d'intervention pour la période 2010-2011 et de 10 % pour la période 2010-2013 ;

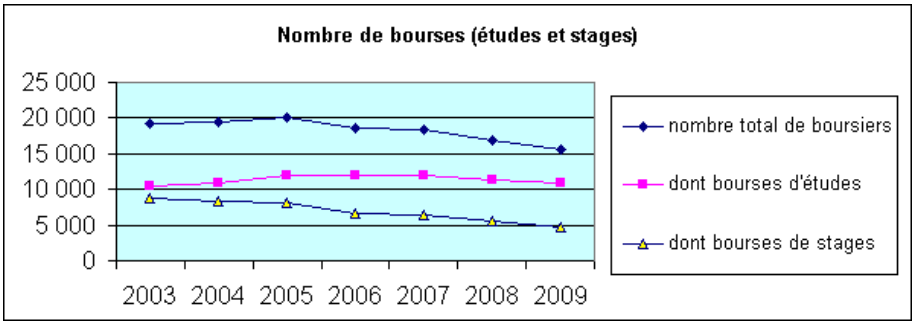
– les bourses dans le secteur gouvernance inscrites sur le programme 209 sont maintenues, comme l'ensemble des crédits sur ce thème.

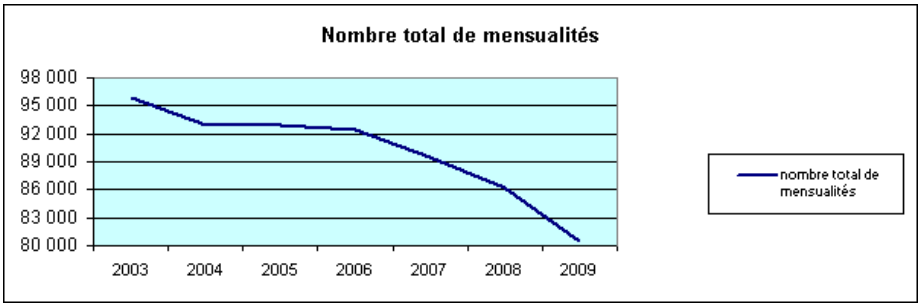
ÉVOLUTION DES PRINCIPALES DONNÉES RELATIVES AUX BOURSIERS DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

	2003	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Nombre total de boursiers	19 171	19 375	20 109	18 629	18 393	16 912	15 590
dont bourses d'études	*10 479*	*10 939*	*11 936*	*11 910*	*11 891*	*11 328*	*10 804*
dont bourses de stages	*8 692*	*8 436*	*8 173*	*6 719*	*6 502*	*5 584*	*4 786*
Nombre total de mensualités	95 860	92 985	92 866	92 402	89 461	86 297	80 572
Nombre de mois par boursier	5	4,8	4,6	4,9	4,8	5,1	5,1
Coût total en millions d'euros	**98,8**	**104,1**	**104**	**97,3**	**91,1**	**85,9**	**76,5**

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les graphiques suivants illustrent certains des éléments du tableau ci-dessus :





Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le troisième opérateur créé par la loi du 27 juillet 2010 n'est pas le plus imposant ni le plus abouti à ce stade mais son importance n'en est pas moins grande.

3) France expertise internationale : un outil plus performant pour une réflexion à poursuivre

C'est conformément aux décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques que la version initiale du projet de loi relatif à l'Action extérieure de l'État comportait la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial chargé de développer l'expertise et la mobilité internationales. Cet établissement devait être issu de la fusion de l'association Égide, chargée de la gestion des programmes de mobilité internationale de l'État, et des 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.

Tandis que le Sénat avait accepté le schéma retenu par le conseil de modernisation des politiques publiques de juin 2008, l'Assemblée nationale a

souhaité disjoindre la gestion de l'expertise internationale de l'EPIC chargé de l'attractivité universitaire. La loi du 27 juillet 2010 crée ainsi **l'EPIC France expertise internationale**. Cet EPIC se substituera au GIP France Coopération internationale, à la date d'effet de sa dissolution. Placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes, l'établissement bénéficiera – de façon non exclusive – de l'appui du réseau diplomatique français à l'étranger.

La mission du nouvel établissement public consistera à renforcer la capacité de notre pays à répondre à la forte demande d'expertise émanant des sociétés en développement et des pays émergents. Il devra, en particulier, aider les experts français à répondre aux appels d'offres des organisations internationales et des institutions européennes. L'enjeu est de faire bénéficier l'économie française du marché international de l'expertise tout en contribuant à la diffusion de nos normes et de nos bonnes pratiques, ainsi qu'au développement de nos partenaires étrangers.

La promotion de l'expertise française devant être la promotion de la « Maison France », France Expertise Internationale agira en étroite concertation avec tous les opérateurs, publics et privés, favorisant ainsi les synergies des différents acteurs de l'expertise française.

Enfin, le gouvernement remettra au Parlement, au plus tard un an après la promulgation de la loi sur l'action extérieure de l'État, soit le 27 juillet 2011, un rapport proposant un renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale.

Votre Rapporteur n'aura garde, cette année encore, d'oublier en conclusion du présent avis de faire le point sur la situation des discrets mais précieux instituts français de recherche à l'étranger.

4) Les instituts français de recherche à l'étranger : une rationalisation annoncée

Le réseau des UMIFRE, Unités mixtes des instituts français de recherche à l'étranger, compte 25 établissements à autonomie financière de recherche, un institut intégré à un EAF unique (l'Institut culturel de Francfort) et un institut bilatéral à vocation archéologique (en Afghanistan).

Le réseau héberge 19 unités de service de recherche du CNRS, associé au ministère des Affaires étrangères et européennes dans la tutelle scientifique des établissements. Quatre missions prioritaires lui sont assignées :

– produire, diffuser et valoriser des connaissances scientifiques ;

– participer aux programmes de coopération des postes diplomatiques ;

– contribuer au rayonnement de la France à travers l'excellence de sa recherche ;

– contribuer à la compréhension des enjeux globaux et régionaux.

En 2010, le montant global de l'aide publique au réseau a été de 24 millions d'euros en budget consolidé (dotation et personnel expatrié), dont 14,9 millions d'euros (soit 62 %) à la charge du Quai d'Orsay.

La dotation du ministère des Affaires étrangères et européennes en 2010 s'est élevée à 6,25 millions d'euros, dont 5,91 millions d'euros en fonctionnement et 338 000 euros en crédits d'intervention. La légère augmentation de la dotation par rapport à 2009 (+ 2,2 %) porte essentiellement sur le fonctionnement (+ 8,1 %) au détriment des crédits d'intervention.

La contrainte budgétaire, qui avait marqué le dernier triennum, avec une baisse de 12,4 % de la dotation du ministère des Affaires étrangères et européennes entre 2008-2010, caractérisera aussi le triennum 2011-2013, avec une baisse de 11,1 % de la dotation sur trois ans.

Les budgets prévisionnels pour les dotations du ministère (hors personnel expatrié) sont les suivants : 5,86 millions d'euros en 2011, 5,7 millions d'euros en 2012 et 5,55 millions d'euros en 2013.

La réduction de la dotation du ministère des Affaires étrangères et européennes doit être rapportée à l'augmentation significative de l'engagement financier du CNRS sur le dernier triennum, qui a permis le développement des activités de recherche des établissements. Pour le prochain triennum, une diminution de la part budgétaire consacrée aux personnels affectés est à envisager de la part du CNRS.

Dans ce contexte, comme le fait valoir le Département, trois orientations s'imposent :

– la réduction des dépenses de fonctionnement des instituts ;

– l'implication de nouveaux partenaires (universités, autres organismes de recherche) et la recherche de financements additionnels de la recherche (appels d'offres français et européens, participation aux projets financés dans le cadre du grand emprunt) ;

– la rénovation de la carte du réseau, partant d'une typologie des établissements et des zones prioritaires d'influence pour la diplomatie scientifique française.

CONCLUSION

C'est, logiquement, sous réserve de leur modification que votre Rapporteur émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » pour 2011 ; leur modification par l'amendement proposé pour encadrer la mesure de prise en charge de la scolarité des lycéens français à l'étranger.

En effet, comme la démonstration en a été faite, il est patent que cette mesure d'inspiration généreuse, outre les problèmes intrinsèques qu'elle recèle, n'est plus financée dès à présent, en dépit des quelques garde-fous posés pour en limiter la dérive budgétaire.

Les quelque 12 millions d'euros qu'il serait possible de dégager dès le 1er janvier prochain grâce à cette « cristallisation extensive » seraient beaucoup plus utilement dépensés au profit du programme immobilier de l'AEFE.

Mais votre Rapporteur est ouvert à d'autres utilisations de ce volant de crédits, par exemple aux fins d'accompagnement de la réforme des opérateurs culturels et d'influence issue de la loi du 27 juillet 2010. En effet, la réalisation de la transition entre anciennes et nouvelles structures peut justifier l'attribution ponctuelle de moyens supplémentaires.

Le débat est donc ouvert. Tous ses acteurs poursuivent le même but : améliorer l'influence de la France dans le monde ; alors donnons-nous-en les moyens.

EXAMEN EN COMMISSION

I – Audition du ministre

Au cours de sa réunion du mardi 26 octobre 2010 à 21 heures, la commission entend M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2011.

M. le président Axel Poniatowski. Monsieur le ministre, je vous remercie de vous être rendu disponible pour cette réunion. Vous allez nous présenter le budget du ministère dont vous avez la responsabilité, et plus précisément les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », puisque ceux de la mission interministérielle « Aide publique au développement » seront examinés le 2 novembre, dans le cadre d'une commission élargie.

C'est sur cette mission « Action extérieure de l'État » que figurent les moyens de fonctionnement du ministère, et notamment ceux de ses réseaux diplomatique, culturel et consulaire. Or ces moyens seront encore, en 2011, à structure constante, en baisse marqué, à hauteur de 5,7 % pour le fonctionnement des ambassades, tout comme les effectifs. Il est vrai que cette diminution est masquée par le transfert de personnel et de crédits provenant d'autres ministères au titre de la rationalisation de la gestion des dépenses de fonctionnement des différents ministères présents à l'étranger, mais ces transferts compensent des transferts de charge équivalents. Au final, les ambassades devront faire des économies importantes sur tous les postes de dépenses : le matériel de bureau, mais aussi les missions et voyages statutaires et les frais de représentation, ces derniers étant en baisse de 12,3 %.

Pourtant, dans le même temps, le nombre de postes diplomatiques augmente, avec l'ouverture d'une ambassade à Bischkek, la réouverture de celle de Kigali, la création d'un consulat à Calgary et d'un bureau à Pyong-Yang. Comment faire fonctionner un réseau en expansion avec des moyens qui se contractent ?

Il me semble que le ministère a désormais atteint un point au-delà duquel il ne peut aller sans que des décisions douloureuses soient prises. Le principe de l'universalité du réseau a été, à juste titre, réaffirmé à l'issue de la révision générale des politiques publiques et dans le Livre blanc. J'estime que le seul moyen de le préserver est de redéployer et de concentrer nos moyens sur le réseau des ambassades et d'accélérer la réduction du réseau des consulats français.

Leur nombre a certes déjà été réduit d'un tiers depuis 1996 ; ils sont désormais moins de 100. Mais j'estime que l'avenir est dans le remplacement des consulats nationaux par un réseau de consulats européens, communs à tous les États de l'espace Schengen. J'ai conscience de la difficulté de l'entreprise : il faudrait notamment que les règles relatives à l'instruction des demandes de visas soient harmonisées ; il faudrait aussi donner davantage de substance à la notion de citoyenneté européenne, afin que ces consulats assurent le même traitement à tous les Européens ; il faudrait encore que les Français expatriés et de passage à l'étranger comprennent qu'ils doivent être davantage responsables de leurs actes et moins attendre de la puissance publique. Un tel chantier ne sera pas facile à mener à bien, mais, *in fine*, l'ensemble des Européens pourraient en tirer avantage.

Qu'en pensez-vous, Monsieur le ministre ? Voyez-vous d'autres orientations possibles pour l'évolution des réseaux du ministère ?

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes. L'action extérieure de la France en 2011 sera, à n'en pas douter, marquée avant tout par la présidence française du G8 et du G20. Plus que jamais, les autorités de l'État auront besoin d'un outil diplomatique qui fonctionne, analyse, anticipe, propose et négocie, avant, pendant comme après les grandes rencontres internationales.

2011, ce sera également la poursuite des réformes engagées il y a trois ans pour moderniser le ministère et l'adapter à ses missions, le mettre en mesure de répondre aux attentes qui lui sont adressées. Ce sera la troisième année de la mise en œuvre des mesures de la première RGPP, et la mise en place effective des opérateurs dont vous avez accepté la création lors du vote de la loi relative à l'action extérieure de l'État, en juillet dernier.

2011, ce sera enfin une année particulièrement difficile sur le plan budgétaire. Le budget de la mission Action extérieure de l'État ne peut s'analyser en dehors du contexte d'une baisse de l'ensemble des budgets de l'État.

Tout le monde est bien conscient ici, je n'en doute pas un seul instant, de l'impérieuse nécessité de redresser nos finances publiques. Il en va, dans l'immédiat, du respect par la France de ses engagements européens et de la stabilité financière de l'Europe, que l'on sait ne plus pouvoir tenir pour acquise depuis la crise grecque, et à plus long terme de la place de la France dans le monde.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement s'est engagé à ramener le déficit budgétaire de 7,7 % du PIB en 2010 à 6 % en 2011 ; soit un effort sans précédent de redressement de nos finances publiques.

Dans un tel contexte et plus que jamais, l'élaboration du budget d'un ministère résulte de la confrontation difficile des contraintes budgétaires et de ses ambitions.

Nécessairement, tous les budgets, tous les ministères sont mis à contribution dans cet effort collectif.

De ce point de vue, le budget de l'Action extérieure de l'État se veut responsable, et naturellement conforme tant aux orientations gouvernementales qu'à l'impératif d'usage rigoureux de derniers publics.

C'est un budget responsable, d'abord, en ce qu'il respecte la totalité des décisions gouvernementales tendant à redresser nos finances publiques : diminution de 5 % de nos crédits de fonctionnement en 2011, effort qui sera poursuivi les années suivantes pour respecter l'objectif d'une baisse de 10 % en trois ans ; en 2011, cela représente 18 millions d'euros d'économies ; poursuite des efforts de réduction d'ETP, notamment par la rationalisation des fonctions de soutien en administration centrale, et la poursuite des ajustements dans notre réseau à l'étranger ; 160 ETP seront ainsi supprimés en 2011, soit 700 sur le triennum 2009-2011.

C'est un budget responsable ensuite, en ce sens que le ministère des affaires étrangères est pleinement investi dans un effort durable de maîtrise de nos contributions obligatoires aux organisations internationales et des dépenses liées aux opérations de maintien de la paix, qui pèsent lourd, vous le savez, dans le budget du ministère.

La France est membre de plus de 150 organisations internationales, et le ministère des affaires étrangères apporte des contributions à environ 70 d'entre elles. En 2010, ces contributions auront représenté 405 millions d'euros. Le dépassement de 13 millions d'euros de ces dépenses par rapport aux crédits inscrits au budget 2010 s'explique intégralement par la perte au change, ce qui témoigne de nos efforts de maîtrise de ces dépenses en volume. Nous maintiendrons à l'avenir cette vigilance.

Il en va de même pour les opérations de maintien de la paix, pour lesquelles la France est cinquième contributeur mondial, et qui auront représenté, en 2010, 417 millions d'euros, pour lesquelles là encore le ministère déploie tous les efforts possibles pour en limiter les coûts et en contrôler l'évolution.

Un budget responsable enfin, en ce qu'il respecte totalement l'impératif de sincérité budgétaire.

Le Parlement avait à plusieurs reprises, et à juste titre, relevé que la budgétisation des dépenses de contributions internationales et d'OMP était notoirement insuffisante au regard des prévisions de dépenses. Un effort significatif a été accompli ces dernières années. Pour 2011, je vous confirme que les montants prévus, tant pour les contributions obligatoires que pour les OMP, correspondent bien aux dépenses telles que nous pouvons aujourd'hui les anticiper, compte tenu d'une prévision réaliste de taux de change.

Cette rigueur, cette contribution à l'effort de redressement de nos finances publiques, j'ai eu à cœur qu'elles ne nuisent pas aux grandes priorités de l'action extérieure de la France, aux principaux objectifs de l'action du ministère des affaires étrangères.

En 2011, nous poursuivrons en effet la nécessaire adaptation de notre outil diplomatique à ses missions et à nos priorités.

La première d'entre elle est à mes yeux notre politique d'influence et notre action culturelle extérieure.

Vous savez l'attachement qui est le mien à la réforme de l'action culturelle extérieure. Vous avez voté, mesdames et messieurs, la loi relative à l'action extérieure de l'État, qui crée notamment l'Institut Français, qui remplacera CulturesFrance, en en reprenant le meilleur tout en élargissant son champ de compétences, qui embrassera l'ensemble du champ culturel.

Xavier Darcos a été chargé d'en assurer la présidence. Il prépare avec ses équipes et le ministère le lancement opérationnel de l'Institut pour le 1er janvier prochain.

Mais ce n'est un aboutissement que sur le plan institutionnel. Sur le fond, tant reste à faire : définir des stratégies, à la fois globales (quelle est l'ambition de l'action culturelle extérieure, en quoi peut-elle effectivement contribuer à notre politique d'influence ?) que sectorielles et géographiques ; rénover notre réseau culturel, en adapter la carte à nos objectifs en tenant compte dans chaque pays de la meilleure façon d'assurer la présence de la culture française ; renforcer les relations avec les Alliances françaises, complémentaires et indispensables, avec lesquelles des synergies doivent être recherchées dans la mesure où elles assurent mille points de présence française dans le monde; j'ai d'ailleurs signé le 1er octobre une nouvelle convention avec la Fondation nationale des Alliances françaises, notamment dans ce but ; améliorer la visibilité de notre réseau culturel,

en fusionnant partout où c'est possible les SCAC et les instituts, et en donnant à tous les centres culturels et à toutes les alliances une signalétique commune, qui les rapproche également de l'Institut français, à Paris ; renforcer la professionnalisation des agents du réseau, grâce à un effort sans précédent de formation, actuellement en cours ; repenser notre politique de mécénat de levée de cofinancements, tant nous devons progresser en ce domaine.

Pour accompagner cette politique, cette réforme, il fallait des moyens. Vous le savez, j'avais obtenu du Premier ministre, pour 2009 et 2010, 20 millions d'euros par an de « rallonge culturelle ». Au moment où l'Institut français est mis en place, où le gros des aménagements du réseau culturel reste à accomplir, j'ai plaidé pour le maintien de cet effort. J'ai été entendu. En 5 ans, ce sont 100 millions d'euros supplémentaires qui seront consacrés à l'action culturelle. Ce ne sera jamais assez, mais dans le contexte actuel, c'est au moins la garantie de pouvoir donner à l'Institut français, qui sera doté de 37 millions d'euros en 2011, les moyens d'agir.

L'influence de la France à l'étranger, au-delà du réseau culturel, c'est aussi la formation des élites. Nous sommes en train de mettre en place l'établissement public Campus France, qui résultera de la fusion du Campus France ancien, d'Égide et, d'ici 2012, des activités internationales du CNOUS.

Et puis il y a l'AEFE dont il faut se garder d'oublier la double mission, rappelée par le président de la République, de scolarisation des enfants de Français expatriés, d'une part, de scolarisation d'enfants étrangers, d'autre part. Ce faisant, l'AEFE est l'un de nos plus beaux vecteurs d'influence dans le monde, l'investissement le plus profitable sans doute pour l'avenir.

C'est la raison pour laquelle je me suis là aussi battu pour que les moyens de l'AEFE soient maintenus. La subvention à l'AEFE, versée sur le programme 185, a ainsi été maintenue à son niveau de 2010, soit 421 millions d'euros.

C'est la raison pour laquelle nous sommes également vigilants sur les conditions de mise en œuvre de la prise en charge des frais de scolarité pour les élèves français (PEC). Son coût augmente, et la dotation budgétaire correspondante, sur le programme 151 également. En 2011, ce sera 119 millions d'euros, soit 13 % de plus qu'en 2010. Grâce au maintien du moratoire, d'une part, et à des mesures conservatoires de maîtrise, d'autre part, cette dotation devrait suffire à couvrir les besoins pour l'année prochaine.

Au-delà, des décisions sont à prendre, comme m'y a invité le Premier ministre dans la lettre-plafond qu'il m'a adressée cet été. Nous attendons les propositions de Mmes Colot et Joissains et les orientations du président de la République pour ce faire.

Je reste par ailleurs plus que jamais attentif à la qualité du service rendu aux Français de l'étranger. Le métier consulaire est partie intégrante des métiers du Quai d'Orsay, et c'est une vraie vocation pour nombre de ses agents.

Or les charges qui pèsent sur la direction des Français à l'étranger s'accroissent constamment : augmentation du nombre de compatriotes expatriés, élection en 2012 pour la première fois depuis la réforme constitutionnelle de 11 députés, mise en place progressive de la biométrie, transfert au ministère des affaires étrangères des frais d'hospitalisation d'urgence de nos compatriotes à l'étranger.

L'importance de cette mission et l'alourdissement de la charge de travail des postes consulaires ont conduit le ministère à défendre avec acharnement la préservation des postes équivalents temps plein (ETP) du réseau consulaire, notamment dans le cadre des réflexions sur la deuxième vague de mesures RGPP. De fait, en 2012 et 2013, les suppressions d'ETP dans les consulats seront très limitées.

Dès 2011, nous faisons un effort sensible sur les crédits du programme 151 : hors rémunérations et hors dépenses de PEC et de bourse, ils progresseront de 6,6 %. Si l'on inclut les dépenses de PEC et de bourses, la hausse est de 11,4 %.

Au sein de cette enveloppe, nous préservons les crédits d'action sociale, à 16 millions d'euros environ.

En 2011, j'ai souhaité enfin qu'un effort tout particulier soit consenti sur la sécurité. Sécurité de nos implantations à l'étranger, en premier lieu. Nous mettons en œuvre, depuis trois ans, un vaste programme de renforcement de la sécurité active et passive de nos emprises. C'est une priorité absolue, une responsabilité première. J'ai demandé au Premier ministre, qui a naturellement reconnu le caractère prioritaire de cette demande, une enveloppe de crédits de 10 millions d'euros, dont 2 millions d'euros sont inscrits au PLF 2011. Nous maintiendrons nos efforts en la matière tant que ce sera nécessaire.

Sécurité de nos ressortissants à l'étranger, ensuite. Le Centre de crises, opérationnel depuis l'été 2008, est l'une de mes grandes fiertés. 24 h sur 24, il veille sur nos ressortissants, organise secours et rapatriements, répond à la détresse et à l'urgence. J'ai demandé que ses moyens d'intervention soient préservés. Son budget augmentera en 2011 de 1,5 %.

Sécurité plus largement, enfin. Les événements dramatiques du Sahel n'ont fait que nous rappeler, s'il en était besoin, que la menace guette, partout et tout le temps. Tous les moyens doivent être mobilisés pour la contrer. L'un de ceux-ci, et notamment dans cette région du monde qui nous est si proche, c'est la coopération militaire, de défense et de sécurité. Les crédits d'intervention de la direction de coopération de sécurité et de défense seront là aussi stabilisés en 2011, à 25 millions d'euros.

Je conclurai par là où j'ai commencé, par l'échéance majeure de l'année qui vient. La présidence du G8 et du G20, ce seront des échéances majeures pour la gouvernance mondiale, avec notamment un sommet des chefs d'État en format G8 en juin 2011, en format G20 en novembre, un sommet G8 Affaires étrangères en mars prochain. Ce seront des thèmes fondamentaux, que le Président de la République a déclinés lors de la Conférence des ambassadeurs fin août et précisé samedi, au Sommet de la Francophonie à Montreux : réforme du système monétaire et de la gouvernance mondiale ; lutte contre la volatilité excessive des prix des matières premières ; développement des aides au développement des pays pauvres, notamment par des financements innovants. Ce sera un test essentiel de notre capacité à les faire avancer, conformément aux nécessités du temps.

La crédibilité de la France est engagée, non seulement sur le fond, mais aussi sur notre capacité à organiser ces divers événements.

La décision a été prise de créer un programme spécifique, le 332, doté en 2011 de 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 50 millions d'euros de crédits de paiement. Au total, le coût de la présidence sera de 80 millions d'euros répartis sur 2010, 2011 et 2012.

La création de ce programme spécifique répond aux recommandations de la Cour des comptes et à un impératif de visibilité, de transparence et de rigueur.

En s'en voyant confier la responsabilité, le ministère des affaires étrangères et européennes voit confortée sa vocation de pilotage de l'action extérieure de l'État, fonction dont l'importance est manifeste au moment où la France s'apprête à assumer une si lourde responsabilité.

Mesdames et messieurs les députés, dans le contexte difficile que je rappelais tout à l'heure, la mission Action extérieure de l'État voit ses crédits pour 2011, à 2,9 milliards d'euros progresser de 6 %. Si l'on exclut les dépenses de rémunérations, ils progressent de 7,6 %.

Dans cette enveloppe, le ministère respecte ses obligations en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement, finance les obligations internationales de la France, assume l'organisation de la présidence française du G8 et du G20, poursuit la réforme de l'action culturelle extérieure, se donne les moyens de maintenir aux Français de l'étranger un service public de qualité, modernise son réseau à l'étranger et en renforce la sécurité.

L'essentiel, donc, est préservé.

Mme Geneviève Colot. Je vous remercie, M. le ministre, pour votre présentation objective des crédits de votre budget, sur l'exécution duquel pèsent effectivement des contraintes spécifiques, même si tous les ministères doivent accepter des efforts d'économie. Étant donné les efforts déjà réalisés, la réduction des effectifs et des crédits de fonctionnement ne sera pas anodine.

Je tiens à préciser à mes collègues que l'enveloppe de 119 millions d'euros évoquée n'a pas vocation à couvrir seulement la prise en charge des frais de scolarité, mais aussi les bourses à caractère social, la première mesure ne coûtant que 34 millions d'euros.

Je constate que le projet de budget pour 2011 pour la mission « Action extérieure de l'État » a été élaboré sur la base d'un taux de change de 1,35 dollar pour 1 euro, et non plus de 1,56 dollar pour 1 euro, comme précédemment. C'est ce qui explique que les crédits pour les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix passent de 776 millions d'euros à 883 millions d'euros entre 2010 et 2011. Grâce à la prise en compte d'un taux de change réaliste, le ministère devrait éviter les problèmes de gestion qu'il a rencontrés en 2009 et 2010. L'autre risque qui pèse sur l'exécution de ces dépenses porte sur l'évolution des opérations de maintien de la paix. Vous ne pouvez évidemment pas deviner ce que seront les prochaines grandes crises dans le monde, mais quelles sont, selon vous, les opérations dont le mandat ou le format pourraient évoluer de manière importante d'ici la fin de l'exercice 2011, avec des conséquences notables sur les contributions françaises ?

L'article 67 du projet de loi de finances propose de revoir les modalités de financement de l'aide accordée aux adhérents de la Caisse des Français de l'étranger ayant les revenus les plus bas : il incomberait à la Caisse elle-même et à l'État, sans que soit précisée la part que chacun devrait financer, ce qui ouvre la porte à la suppression de la participation de l'État à ce financement. La Caisse devrait en assumer la charge seule. Ce serait injuste que l'État se désengage de ce dispositif en faveur de nos compatriotes les plus modestes, quand il assure une couverture maladie à tous les étrangers présents sur le territoire national, y compris ceux qui sont en situation irrégulière. Je vais donc proposer un

amendement qui prévoit un partage de ce financement à parité entre l'Etat et la Caisse, et un autre ajustant les crédits du programme Français à l'étranger et affaires consulaires à l'augmentation (de 750 000 euros) de la charge que cela représentera pour lui en 2011 par rapport aux crédits déjà prévus. Quel est votre avis sur ces propositions, M. le Ministre ?

M. le ministre. Alors que nos voisins ont renoncé à l'universalité de leurs réseaux, la France est attachée à la préservation de ce principe. Le nombre des consulats français a déjà diminué, même si c'est très progressivement. Aujourd'hui, il faut préserver leur nombre mais réformer leur fonctionnement et mieux adapter les moyens de chacun aux charges de travail qu'ils supportent effectivement. Avec le développement des procédures par Internet, on peut réduire la présence de fonctionnaires français à l'étranger. Il faut aussi que les Français vivant dans d'autres pays européens recourent davantage aux administrations locales. Avec l'Espagne et l'Italie, la France essaie de faire avancer le thème du développement de consulats communs à plusieurs pays de la zone Schengen, mais les trois pays restent relativement isolés sur ce sujet, alors qu'il semble plus facile à aborder que l'élaboration d'une politique extérieure commune.

La prévision de taux de change prise en compte pour la préparation du budget est effectivement enfin raisonnable. Les budgets des opérations de maintien de la paix seront examinés à partir de fin décembre aux Nations unies ; on ne saura qu'ensuite comment chacun évoluera en 2011. Les troupes françaises sont présentes, parfois dans une proportion élevée, dans certaines opérations, comme la FINUL au Liban ou la MINUAD au Tchad, mais, étant donné la situation tendue dans ces deux régions, toute réduction de cette présence serait perçue négativement sur le terrain. En Afghanistan, nos troupes courent d'énormes dangers, mais nous ne pouvons nous défausser : il faut que des militaires d'un grand professionnalisme comme les nôtres prennent part aux opérations.

Pour ce qui est de l'aide à la 3ème catégorie des cotisants à la Caisse des Français de l'étranger, c'est-à-dire les plus démunis, il est vrai que l'article 67 du projet de loi propose un cofinancement de l'État et de la Caisse, mais le ministère n'a nullement l'intention de se désengager. 0,5 million d'euros est inscrit à ce titre dans le budget, et le ministère espère pouvoir augmenter cette participation grâce à des redéploiements. Les consulats apportent aussi leur appui à la Caisse. L'article vise à assurer la pérennité du dispositif d'aide en permettant au ministère d'adapter son niveau de participation en fonction de ses possibilités. En effet, ce financement ne doit pas se faire au détriment de son action sociale.

Financer une augmentation de la dotation prévue afin de la porter au niveau de la moitié du coût du dispositif par une ponction sur les crédits d'informatique du ministère n'est guère satisfaisant, car l'informatique est un domaine dans lequel nous sommes en retard et où la mise en œuvre de nombreux projets tarde faute de moyens.

Par ailleurs, je voudrais vous signaler que le *Foreign Office* vient d'annoncer une baisse de son budget de 24 % hors investissements, et une contraction de ses investissements de 55 %. Il me semble que l'effort qui nous est demandé est, en comparaison, tout à fait raisonnable.

M. François Rochebloine. Je voudrais tout d'abord, à propos des consulats, dire que je partage l'avis du ministre. Les consulats sont un patrimoine, un legs du passé et un atout pour l'avenir. L'Union européenne n'a pas supprimé la fonction consulaire ; s'il ne devait plus exister qu'un consulat européen par pays étranger, nous pourrions connaître des problèmes de maîtrise de l'immigration.

M. le Président Axel Poniatowski. C'est faux ! Le principe étant celui, pour l'espace Schengen, de l'attribution d'un visa unique selon des critères différents, il est possible d'ores et déjà de circuler dans tous les pays de cet espace une fois obtenu le visa permettant de passer un point d'entrée.

M. François Rochebloine. Nous faisons certainement plus attention que d'autres dans la délivrance des visas.

M. le Président Axel Poniatowski. L'enjeu est bien plutôt d'harmoniser les critères de délivrance des visas Schengen, afin d'éviter que des étrangers ayant obtenu un tel visa auprès d'un consulat non français éventuellement peu pointilleux viennent légalement en France.

M. François Rochebloine. C'est un autre problème. J'en viens aux sujets qui me préoccupent plus directement en tant que rapporteur. M. le ministre, vous connaissez mon opinion, qui est très largement partagée, sur la prise en charge des écolages pour les élèves français scolarisés dans le réseau de l'AEFE. Vous connaissez la position de la mission d'information sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture, que j'ai eu l'honneur de présider et dont Mme Geneviève Colot était le rapporteur, ainsi que la position très ferme de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. Les rares défenseurs de la mesure sont aujourd'hui, soit des Français expatriés qui ne voient aucune différence entre une prise en charge par leur employeur et une prise en charge par les contribuables français, alors qu'eux-mêmes ne paient généralement aucun impôt en France, soit des élus des Français de l'étranger, notamment sénateurs, soit des observateurs qui disent que la mesure ne coûte pas aussi cher qu'on le croit. En outre, le financement de la mesure en 2010 n'est toujours pas assuré : il manque plus de 4 millions d'euros. Pour 2011, en l'état du projet de loi de finances, il ne l'est pas non plus : il manque 7 millions d'euros, et encore bien davantage pour les années suivantes. L'AEFE et les services de votre ministère nous ont confirmé que le financement de la mesure, s'il était possible en 2011 avec les montants alloués, ne le serait plus les années suivantes. J'observe en outre que le présent projet de loi de finances pour 2011 prévoit un montant de 119 millions d'euros sur cette ligne alors que 126 millions d'euros sont nécessaires. Il faut un vrai encadrement de ce dispositif, et pas une demi-mesure.

Par ailleurs, pouvez-vous nous indiquer, chiffres à l'appui, en quoi l'Institut français, créé par la loi du 27 juillet dernier, aura plus de moyens qu'il n'en existait jusqu'ici pour la même politique, nonobstant la « rallonge » de 20 millions d'euros ?

Pour les deux autres établissements publics créés par la même loi du 27 juillet 2010, à savoir l'EPIC Campus France et l'EPIC France expertise internationale, pouvez-vous nous dire quelles sont les éventuelles difficultés ou incertitudes quant à leur mise en place effective ?

Vous avez beaucoup œuvré au rapprochement entre le réseau culturel de l'État à l'étranger et les Alliances françaises. Pensez-vous qu'un de point d'arrivée a été trouvé ou bien ne faut-il pas imaginer que la « RGPP 2 » ou une autre forme de rationalisation ultérieure forcera à un rapprochement plus étroit encore ?

Mes auditions budgétaires m'ont appris la nette diminution des crédits consacrés à la francophonie multilatérale, de l'ordre de 10 % l'an prochain par rapport aux crédits votés pour l'année en cours. Qu'en est-il, alors que vient de se tenir le Sommet de Montreux, alors que la Maison de la francophonie est sur le point d'ouvrir ses portes et alors que

Jacques Chirac, étant président de la République, avait pris des engagements qui étaient tenus jusqu'à présent ?

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que le schéma immobilier de l'AEFE indique que, pour la mise aux normes et la sécurité des bâtiments des établissements en gestion directe, un minimum de 141 millions d'euros est nécessaire sur cinq ans, le haut de la fourchette s'établissant à 333 millions d'euros.

M. le ministre. S'agissant des consulats, je répète qu'il faudra évoluer mais que le moment n'est pas propice. Un rapprochement est en effet souhaitable avec nos partenaires de l'espace Schengen.

La prise en charge des écolage des lycéens français, qui représentait 1,9 million d'euros en 2007, a coûté au budget de l'État 8,8 millions d'euros en 2008, 19,9 millions d'euros en 2009 et avec 30 millions d'euros en 2010 il reste quelques insuffisances de financement. Les 34 millions d'euros prévus pour 2011, inscrits dans une action dotée de 119 millions d'euros, laissent un besoin de financement évalué à 7 millions d'euros, ce qui appelle des économies supplémentaires. Pour les mesures d'encadrement, nous attendons les conclusions du rapport de Mmes Colot et Joissains.

M. François Rochebloine. Les rapports sur ce sujet de la Mission d'information sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture d'une part, et de la Mission d'évaluation et de contrôle d'autre part, sont connus !

M. le ministre. J'en ai déjà tenu compte. J'en viens à la question relative à l'Institut français, en relevant que vous avez fort heureusement évoqué la « rallonge » de 20 millions d'euros. Avec ce nouvel EPIC, nous entendons développer des synergies permettant d'augmenter les moyens concrètement disponibles ; les soutiens financiers proviendront aussi d'autres sources, les collectivités territoriales par exemple. Je veux saluer l'équipe très soudée et dynamique que Xavier Darcos, en tant que futur Président de l'Institut français, a su réunir autour de lui. La synergie avec les Alliances françaises existe et sera développée également : j'avais imaginé de grands projets communs mais en réalité les montages ne peuvent être que locaux et non mondiaux. En définitive, l'Institut français pourra s'appuyer sur 41 ETP transférés depuis le ministère des Affaires étrangères et européennes et sur 15 ETP provenant des ministères de la Culture et de la communication et de l'Éducation nationale : de 99 à CulturesFrance, les effectifs passeront à 155. Quant à la subvention du Quai d'Orsay, elle passera de 17,2 millions d'euros en 2010 à 37,6 millions d'euros en 2011. Je me réjouis ce voir que cette idée longue à imposer fait aujourd'hui l'unanimité.

Je ne vois pas quelles difficultés CampusFrance aurait à affronter. Aucune incertitude non plus, puisque la création du nouvel EPIC, décidée d'un commun accord, se passera très bien. Cette meilleure continuité de la chaîne de l'accueil des étudiants étrangers s'imposait. Les moyens existent, pas de « rallonge » nécessaire en l'espèce. Avec ce nouvel établissement nous serons mieux placés dans la compétition internationale.

Les Alliances françaises, quoi que vous en pensiez, ne peuvent pas être juridiquement davantage rapprochées du réseau culturel français à l'étranger, puisqu'elles sont de droit local. En revanche, les deux réseaux doivent travailler ensemble. Le logo commun en est l'illustration.

À ceux qui prétendent que les crédits alloués à la francophonie multilatérale baisseraient de 10 %, je réponds qu'en 2010 leur montant s'élevait à 60 millions d'euros et qu'en 2011 ils seront de 61 millions d'euros, dont 5 millions d'euros de loyer pour la Maison de la francophonie.

M. le président Axel Poniatowski. Monsieur le Ministre, les deux périmètres ne sont pas comparables : ces 5 millions d'euros sont une charge nouvelle.

M. le ministre. Les besoins de l'ordre de 50 millions d'euros par an que vous évoquez, Monsieur le Rapporteur, pour le parc immobilier de l'AEFE, ne sont pas seulement des dépenses de sécurité. Dans ce dernier cas et si urgence il y a, comme récemment à Nouakchott, nous agissons instantanément, le Premier ministre en a convenu. Cependant, cela ne veut pas dire que les forces locales de sécurité ne doivent pas être impliquées dans la surveillance humaine de certains sites.

M. Dominique Souchet. Quelle incidence la création du Service européen d'action extérieure va-t-elle avoir sur le budget du ministère des affaires étrangères et européennes pour 2011 ? Outre Pierre Vimont, combien de diplomates vont être détachés vers ce service ? Combien de postes de direction du Service européen d'action extérieure les diplomates français occuperont-ils ? On parle d'effectifs pléthoriques pour ce nouveau service. Quel impact sur le budget du ministère des affaires étrangères et européennes l'évolution de ce service européen aura-t-elle dans les années à venir, au-delà de 2011 ?

M. Hervé de Charette. Il est normal que le ministère des affaires étrangères et européennes contribue à l'effort exceptionnel de restriction budgétaire pour l'année 2011. Mais il n'est pas normal que ce ministère subisse le martyre depuis vingt ans. Le budget de l'année 2011 est marqué par un effort particulier auquel le ministère des affaires étrangères et européennes doit participer. La réduction de 5 % des crédits de fonctionnement s'inscrit dans cette logique et est parfaitement normale.

L'extension du réseau diplomatique est l'une des bonnes mesures que j'ai notées dans le projet de budget pour l'année 2011.

En revanche, l'insertion des opérations extérieures et des événements exceptionnels, comme la Présidence française du G8 et du G20, dénature le budget. On ne sait plus où l'on en est. Ma critique relative à l'introduction de ces dépenses n'est pas très originale, mais elle est, selon moi, importante. Les dépenses exceptionnelles devraient figurer dans un compte qui leur soit dédié, d'autant que leur montant n'est pas négligeable : il s'agit, si j'ai bien compris, de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 50 millions d'euros en crédits de paiement.

Quant aux opérations extérieures, il faut selon moi réduire la voilure. La présence française au Liban est extrêmement dangereuse. Il ne faut pas que la France s'expose trop. Et il faut bien au contraire diminuer la présence française au sein de la Force Intérimaire des Nations Unies au Liban, ainsi qu'en Afghanistan où notre présence est excessive et contraire à nos propres intérêts.

Quant aux visas, je souhaiterais dire deux choses. La première concerne l'externalisation des opérations de visas : c'est une réussite. Les gens paient la prestation de service et cela fonctionne.

M. le ministre. Oui ! L'externalisation fonctionne très bien à Istanbul ou à Moscou par exemple !

M. Hervé de Charette. Ma seconde remarque porte sur la politique de délivrance des visas. Beaucoup de pays expriment des doléances en la matière. On blesse beaucoup de gens davantage par maladresse et par manque d'opérabilité que par intention.

Quant à la prise en charge des frais de scolarité dans les lycées français à l'étranger, si demain on proposait sa suppression, je voterais en ce sens. Cette prise en charge coûte une fortune, est inutile, et désormais au-dessus de nos moyens.

Quant à notre contribution au financement des organisations internationales, elle coûte cher. Je sais que de fortes pressions s'exercent sur les responsables politiques, mais je ne comprends pas que le ministère des affaires étrangères et européennes continue de soutenir que la contribution française au financement des institutions européennes doit être versée par les États membres de l'Union européenne. Le mode de financement pourrait fort bien ne pas peser sur les budgets nationaux des États membres. Outre l'idée d'un impôt européen, il existe bien des solutions, et des solutions plus intelligentes.

M. le ministre. Quant au service européen d'action extérieure, je dois dire que la présentation de Pierre Vimont, hier, aux Conseils des affaires générales et des affaires étrangères, à Luxembourg, nous a fait plaisir. Les candidats français aux postes de ce nouveau service européen soit ont été mal compris, soit ont réalisé une performance décevante. De toute façon, il n'y en a pratiquement pas : seuls trois diplomates français ont été retenus. Il faut des candidats, notamment pour les postes de direction. Mais on ne peut forcer les diplomates français à poser leur candidature, car la règle, c'est d'avoir des volontaires !

Le Service européen d'action extérieure conforte le système communautaire. Il comptera entre 5 000 et 6 000 personnes issues des 27 États membres de l'Union européenne. Est-ce beaucoup ? Pas tellement pour 27 États. Cela n'a pas été facile pour Catherine Ashton. Mais l'intérêt, c'est la concurrence que cela crée, car le service aura les moyens de réaliser cette concurrence. La France aura besoin d'ajuster son dispositif diplomatique. Et la France ne se réjouit pas seulement de ce que le secrétaire général exécutif est français, mais aussi de ce que le Parlement européen est en passe d'accepter le budget du Service européen d'action extérieure. En 2010, trois Français occupent des postes au sein de ce service. En 2011, quatre-vingts postes seront ouverts au recrutement. Ce n'est pas un nombre très élevé, mais encore faut-il qu'il y ait des candidats pour pourvoir ces postes. Par ailleurs, le détachement de diplomates français au sein de ce nouveau service n'aura pas d'incidence sur le budget du ministère des affaires étrangères et européennes ni sur son organigramme. Ces diplomates seront payés par l'Union européenne.

M. Jacques Myard. Ce sont les nouveaux émigrés !

M. le ministre. Quant aux événements exceptionnels tels que la Présidence française du G8-G20, il faut avouer que l'on est fier de les organiser, même si on en pâtit sur le plan financier. Avec ce qui se passe à l'Organisation des Nations unies, les G8 et G20 seront des événements très importants pour les relations internationales dans l'avenir.

Par ailleurs, il y a un programme spécifique avec des crédits exceptionnels dans le projet de budget : 80 millions d'euros au total, dont 60 millions d'euros pour l'année 2011.

M. Hervé de Charette. S'agit-il de crédits exceptionnels venant s'ajouter au budget du ministère des affaires étrangères et européennes ?

M. le ministre. Oui.

Quant à l'externalisation des opérations de visas, c'est en effet une réussite, comme l'illustrent les expériences faites à Alger, à Istanbul, ou à Moscou.

Quant à notre politique de délivrance des visas, je sais qu'il y a des mécontentements.

M. Alain Néri. Pourquoi faut-il payer plusieurs fois la demande de visa ?

M. le président Axel Poniatowski. Je tiens à rappeler que le principe, en matière de visas, c'est qu'il faut payer à chaque demande. Ce n'est pas anormal, cela correspond à l'instruction de la demande. Le paiement ne vaut pas obtention automatique du visa.

M. le ministre. Tous les pays font cela ! Les gens ne paient pas deux fois pour rien ! Il est normal que l'on fasse payer l'instruction de la demande de visa.

M. Hervé de Charette. Dans certains pays néanmoins, on traite tous les demandeurs de visa de la même façon, sans égard à la nature de leur séjour. Une partie de la population de ces pays ne comprend pas.

M. le ministre. Je reçois aussi des plaintes. La politique restrictive que nous appliquons en matière d'attribution de visas n'est pas propre à la France. Les autorités françaises sont beaucoup plus ouvertes que les autorités espagnoles. Mais je dois admettre qu'il y a des cas où les refus sont particulièrement vexatoires pour des gens qui manifestent un intérêt certain pour notre pays.

Quant aux opérations de maintien de la paix, je ne vois pas comment on peut réduire celles qui existent à l'heure actuelle. En 2006, tout le monde n'était pas d'accord sur le principe de l'élargissement du rôle de la FINUL, et aujourd'hui l'œuvre de la FINUL est saluée par tous !

M. André Schneider. J'étais co-rapporteur au nom de la commission des affaires étrangères de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'enseignement français à l'étranger qui vous a transmis son rapport au printemps. Je souhaite en rappeler quelques éléments et souligner que vous n'avez pas répondu aux questions que nous posions.

Sur la PEC, toutes nos auditions ont confirmé qu'il n'existait pas de demande de prise en charge générale des frais d'écolage, mais une demande de bourses. Les entreprises françaises sont les premières bénéficiaires des économies induites par le dispositif. En outre, cette dépense fait peser des contraintes budgétaires sur les bourses ainsi que sur les investissements dans les établissements scolaires.

La recherche de synergies entre les différents intervenants en matière culturelle et d'enseignement est souhaitable. Je veux aussi rappeler que l'affaiblissement de notre rayonnement culturel entraîne un recul général de l'influence française. Quel budget peut-il nous permettre de tenir notre rang dans le monde ?

Je souscris aux propos de M. de Charette sur les visas. Enfin, sur la francophonie, si le nombre de locuteurs du français reste stable, il connaît une baisse inquiétante dans certains pays.

M. Robert Lecou. Ma question initiale portait sur l'impact de la réorganisation de notre réseau culturel mais beaucoup de choses ont déjà été dites. Je souhaiterais savoir quel est le poids des contributions obligatoires dans le budget du ministère ?

M. Jacques Remiller. Je m'interroge sur l'importance de l'enveloppe prévue pour le G20. Vous avez cité de nombreux pays européens dans vos propos sur la diplomatie d'influence mais pas un mot sur l'Allemagne. Or, l'Allemagne utilise ses consulats et ambassades comme des succursales de ses entreprises. Elle pratique un dumping économique et diplomatique qui lui réussit, notamment en Amérique du Sud. La France doit faire des efforts dans ce domaine afin de se hisser à hauteur des Allemands.

M. Jacques Myard. Sur les 2,9 milliards de crédits de la mission qui représentent une hausse de 6 % de son budget, vous avez évoqué une baisse de 5 % des crédits de fonctionnement, mais pouvez-vous préciser quelles sont les dépenses bénéficiant d'augmentations ?

Je m'inscris totalement en faux contre les propos du Président sur ce que représente aujourd'hui un consulat : il n'est pas seulement une présence, il effectue un travail d'influence que nos camarades européens ne feront pas à notre place.

La seule utilité du service européen d'action extérieure dans une Europe à 27 sera d'envoyer des fleurs à la veuve d'un chef d'État ! Dans le contexte de tensions et de désaccords qui règnent entre les États membres, la création de ce service relève de l'idéologie. Elle n'est qu'une perte de temps, au surplus contre-productive pour l'idéal européen. Alors que l'échec de ce service est écrit, sa mise en place, outre un gaspillage financier, provoquera un effet boomerang sur la promotion des idées européennes.

M. Alain Néri. Je veux revenir sur l'un des objectifs fixés en matière de diplomatie culturelle et d'influence, à savoir développer l'usage du français comme langue européenne et internationale. Sur ce point, je veux vous faire part de l'émotion de la délégation française à l'OSCE – qui a d'ailleurs manifesté sa mauvaise humeur en quittant la salle – d'entendre lors d'une réunion à Palerme des Français s'exprimer en anglais. Nous ne pouvons pas accepter que les fonctionnaires français ne participent pas comme nous le faisons au combat pour la défense de la langue française. L'intéressé, M. de Brichambaut, a avancé comme argument qu'il ne disposait pas de traducteur.

M. le ministre. M. de Brichambaut n'est pas un diplomate français, c'est un fonctionnaire international. Vous préférez qu'il ne soit pas compris ?

M. Jacques Myard. Le français est une langue de travail de l'OSCE.

M. Alain Néri. Je demanderai au quai d'Orsay que ce genre de pratique cesse dorénavant d'autant que notre pays figure parmi les premiers contributeurs à cette organisation internationale. M. Abdou Diouf, secrétaire général de l'OIF, a lui-même récemment déclaré qu'il était du devoir des Français de s'exprimer en français dans les réunions officielles. L'OSCE a des interprètes !

Ma deuxième remarque porte sur la PEC : de nombreuses familles dont les parents ne travaillent pas dans de grandes entreprises mais qui sont fonctionnaires ou ont

créé leur entreprise ont besoin d'une aide financière pour payer la scolarité de leurs enfants. Si on ne définit pas des critères objectifs de prise en charge des frais d'écolage en fonction des ressources des parents, nous risquons de voir diminuer la présence française à l'étranger. Par ailleurs, je m'interroge sur le statut des établissements français à l'étranger, notamment sur le coût de la scolarité. Les lycées en France seraient heureux de bénéficier d'un tel budget.

Je ne suis pas favorable à une prise en charge de l'ensemble des frais mais il faut réfléchir à cette question, notamment au problème des bourses. En matière d'entretien des bâtiments scolaires, les établissements étrangers sont souvent plus attractifs que les nôtres. Le lycée d'Andorre relève-t-il des crédits du ministère ?

Sur les visas, je comprends que le service doive être payé. Cependant les sommes demandées sont souvent importantes pour les populations concernées. Il faut être vigilant sur les frais de visas. Enfin, je regrette la discrimination constatée dans l'obtention des visas, une pression exercée sur le consulat facilitant souvent leur délivrance.

M. le ministre. Il faut savoir s'adapter aux autres. Par exemple, des réunions se tiennent à huis clos, sans interprète ; la question est aussi de savoir si nous voulons être compris. Cela étant, je me suis exprimé hier, parmi mes homologues européens réunis toute la journée à Luxembourg, en français exclusivement.

Monsieur Schneider, il existe aujourd'hui un moratoire sur la prise en charge des écolages et un rapport va être rendu par deux parlementaires. Nous savons pertinemment que les dépenses liées à une généralisation du dispositif pourraient prendre des proportions considérables. Nous avions pensé, il est vrai, que par le jeu complémentaire des financements d'entreprise et des bourses, le système serait équilibré mais ce n'est pas le cas. D'où le moratoire. Si la mesure telle qu'envisagée initialement était compatible avec notre budget, je ne serais évidemment pas contre… Aujourd'hui j'estime que les montants alloués doivent être en rapport avec la richesse des familles bénéficiaires, par souci de justice. Mais gardons-nous pour autant de décourager l'expatriation de nos compatriotes : en plus de contribuer au rayonnement de la France, elle renforce son économie. Je l'admets, il faudra sortir du *statu quo* sur cette question.

Je vous trouve trop pessimiste à propos de la francophonie : 225 millions de locuteurs, c'est un progrès ; un tiers des pays de l'ONU ont, selon l'expression consacrée, le français en partage, ce qui ne veut certes pas dire que tous les habitants de ces pays parlent le français. À cet égard, Arméniens et Chypriotes présents au Sommet de Montreux il y a quelques jours, ont livré un témoignage important. Je reconnais que le statut d'observateur accordé aux Émirats arabes unis peut davantage surprendre. Quoi qu'il en soit, le Sommet de l'OIF à Montreux aura été une belle réussite.

M. André Schneider. En Allemagne, le nombre de locuteurs a pourtant diminué de moitié sur la période récente.

M. le ministre. Il est illusoire de croire que tout le monde puisse parler français. Mais efforçons-nous, d'abord, de promouvoir le bilinguisme.

S'agissant des établissements français à l'étranger, je les visite toujours avec grand plaisir et je n'ai pas le sentiment qu'ils soient tous dans un état dégradé. J'ai ainsi récemment inauguré le nouveau lycée français d'Ankara, bâtiment moderne sis dans un

quartier prometteur ; j'ai visité le lycée français de Dakar également, et tant d'autres sites encore à l'état neuf.

Monsieur Remiller, l'organisme remplissant les missions dont vous déplorez que l'Allemagne les accomplisse mieux que nous s'appelle Ubifrance et dépend de Bercy. Vous avez raison, il faut faire comprendre aux ambassadeurs que « vendre français » n'a rien de dégradant.

Monsieur Myard, les moyens supplémentaires les plus significatifs prévus en 2011 sont les suivants : 107 millions d'euros de plus pour les contributions internationales, 13 millions d'euros supplémentaires pour la prise en charge des écolages et 15 millions d'euros pour les crédits de personnel. Ce n'est sans doute pas suffisant mais faites la comparaison avec le Royaume-Uni que j'évoquais tout à l'heure ! Que la mesure de gratuité des frais de scolarité soit à modifier, je le sais parfaitement. S'agissant du prix des visas Schengen, il est décidé à l'échelon communautaire ; ceux que nous délivrons ne sont donc pas plus chers que les autres.

M. Alain Néri. Nous dénoncions les demandes répétées se heurtant à des refus vexatoires.

M. le ministre. J'en conviens, mais il est des refus de visas dont on se félicite parfois bruyamment. Et lorsque des irrégularités sont détectées dans la délivrance de visas, nous menons enquête et sanctionnons, le cas échéant, avec rapidité et fermeté.

M. le président Axel Poniatowski. Il est vrai qu'en tant que parlementaires nous intervenons fréquemment auprès de consulats afin de nous porter garants de la bonne foi de certains demandeurs de visa de court séjour, ce qui en facilite l'obtention. Mais comment blâmer les services consulaires dépourvus d'éléments de vérification du bien-fondé des demandes ? Le sujet est extrêmement compliqué. Merci, Monsieur le ministre, d'être venu en débattre avec nous, ainsi que de bien d'autres thèmes.

II – Examen des crédits

Au cours de sa réunion du mercredi 27 octobre 2010 à 10 heures, 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 », « Français à l'étranger et affaires consulaires » et « Présidence française du G 20 et du G 8 » ainsi que, sur le rapport pour avis de M. François Rochebloine, les crédits du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2011.

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

M. Jacques Myard. On ne doit pas se cacher derrière son petit doigt. Quand on entend que les crédits de fonctionnement du ministère vont encore baisser, on ne peut que répondre : « trop, c'est trop ! ». Cela fait vingt ans que le budget du ministère des affaires étrangères diminue ; jamais aucun ministère n'a fait une cure d'amaigrissement de ce niveau.

Depuis vingt ans, tous les ministres des affaires étrangères le déplorent, et aujourd'hui, nous devrions encore baisser la garde ? On nous répond qu'il s'agit de la révision générale des politiques publiques et que tous les ministères doivent faire un effort, mais il faut une exception pour la voix de la France.

Il est plus coûteux de fermer puis de rouvrir que de maintenir nos implantations. Elles ne servent pas seulement à s'occuper de nos ressortissants, mais tissent des liens essentiels à notre influence locale.

Je voterai contre ce budget désastreux. Il faut récupérer des crédits destinés aux organisations internationales pour donner plus de moyens à notre stratégie d'influence.

M. Jean-Pierre Dufau. Concernant l'enseignement français à l'étranger, si l'on se réfère au projet annuel de performances, celui-ci souligne qu'une participation supplémentaire sera demandée aux familles. Mais aucune distinction n'est faite entre les boursiers et les non-boursiers. Je souhaite être assuré que les familles de boursiers seront traitées différemment.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Je constate également qu'il y a une baisse des crédits pour l'action extérieure de notre pays, et que celle-ci dure depuis longtemps ; toutefois, tous les ministères sont logés à la même enseigne. Par ailleurs, des dérogations ont été accordées au ministère : contrairement à la règle générale, seulement un départ en retraite de fonctionnaire sur trois, et non sur deux, ne sera pas remplacé.

Concernant le sort des boursiers, j'admets que la présentation n'est pas claire. Il faudrait des lignes budgétaires distinctes pour les boursiers et le financement de la prise en charge des écolages. Les masses sont significativement différentes : seulement 9 000 élèves sont concernés par la PEC contre 23 000 boursiers. Les budgets seront, en 2011, de 34 millions d'euros pour la PEC, et 92 millions d'euros pour les bourses.

M. Jean-Pierre Dufau. Donc la cristallisation n'est pas une bonne solution.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Au contraire ! Elle ne concerne pas le montant des bourses, mais seulement le niveau de la PEC.

M. Jean-Pierre Kucheida. Je partage l'avis de Jacques Myard, et voterai contre ce budget. J'enjoins nos collègues de la majorité d'émettre également un avis défavorable, car ce budget n'est pas digne de la France et de ce que nous pourrions faire sur la scène internationale. Je constate, là où je me déplace, la dégradation matérielle des ambassades, et de la situation financière de leurs personnels.

Par ailleurs, qu'en est-il de la réouverture d'un centre culturel à Bilbao ? Alors que l'ambassade a obtenu tous les accords nécessaires, et même un soutien financier important de la mairie, le ministère des affaires étrangères a bloqué ce projet. C'est ubuesque !

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. On peut toujours faire mieux en matière budgétaire, mais la situation financière de la France est particulièrement difficile et tout le monde doit y prendre sa part. Je rappellerai que le budget du *Foreign Office* britannique, selon l'information qui nous a été donnée hier par le ministre, doit baisser de 24 % l'an prochain.

M. Jacques Myard. Ce n'est pas la même chose !

M. Jean-Pierre Kucheida. La base de départ est complètement différente ! C'est n'importe quoi !

M. François Rochebloine. Non, ce n'est pas n'importe quoi.

Concernant le centre de Bilbao, le projet est magnifique, mais la situation n'est pas encore dénouée. En effet, bien que le maire actuel de la ville y soit très favorable, nous n'avons aucune assurance de long terme sur le soutien à cette initiative. La décision ne pourra être prise que dans la mesure où nous aurons des garanties pérennes sur ce projet.

M. le président Axel Poniatowski. Nous déposerons une question écrite sur ce sujet qui nous a été signalé par notre ambassadeur à Madrid.

M. François Asensi. Nous ne voterons pas non plus ce budget, non pas par réflexe pavlovien, mais parce que, en toute objectivité, il n'est pas bon. Depuis longtemps, la diplomatie française est en difficulté et le crédit de la France à l'extérieur a été atteint par les mesures prises par la RGPP. Aujourd'hui, nous devrions accepter une nouvelle baisse de crédits alors même que la mondialisation impose au contraire de donner les moyens d'accroître le rayonnement de la France. Il y a une alliance objective aujourd'hui entre Jacques Myard et nous contre ce budget.

Sur la question de la gratuité de l'enseignement, cette mesure est fondamentalement injuste car elle revient à favoriser les expatriés qui travaillent dans les multinationales et qui, à Los Angeles ou à New York, ont un très bon train de vie.

Quant au G20, il y a eu un débat très formel sur sa préparation ; il en faudrait un autre, plus nourri, et qu'un mandat clair soit donné au Président de la République par la représentation nationale, même s'il s'agit de son domaine réservé. Au-delà de l'affichage sur les questions de taxation des transactions financières, par exemple, sur laquelle le PCF est d'accord, il faut désormais un engagement plus concret.

M. le président Axel Poniatowski. Nous pourrons effectivement demander un débat dans l'hémicycle sur ce thème et je vous rappelle aussi que nous auditionnons

prochainement M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation au ministère des affaires étrangères et européennes, qui est chargé de ce dossier.

M. Michel Vauzelle. Je voudrais faire remarquer que le *Foreign Office* n'a pas à défendre une langue aussi fragile que le français ! J'ajoute que des réductions budgétaires identiques imposées à tous les ministères, sans discernement, cela est contraire à l'essence même de la politique qui consiste à faire des choix.

Cela étant, en juin dernier, nous avons autorisé la ratification d'une convention traitant de la question de la double imposition avec Bahreïn et la commission des affaires étrangères avait demandé que le gouvernement remette au parlement avant le 31 décembre 2011 un rapport d'évaluation sur l'application de cette convention et des accords similaires signés avec d'autres pays. Je propose donc que nous adoptions un amendement en ce sens avant l'article 67 du projet de loi de finances pour demander ce rapport au gouvernement.

M. le président Axel Poniatowski. Il me semble que ce serait plutôt du ressort de la commission des finances, compte tenu des aspects fiscaux et financiers. Je me rappelle en revanche que nous avions prévu de faire le point sur l'ensemble des conventions signées dans ce domaine, ce que nous ferons le moment venu. Cela étant, votre groupe peut aussi demander un débat sur le sujet.

M. Michel Terrot. Je voudrais des précisions sur les éléments budgétaires qu'a donnés Mme Colot, qui a parlé, concernant le G8 et le G20, de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 80 millions d'euros à un autre moment de son exposé.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Il s'agit de 80 millions d'euros sur les années 2010-2012 et de 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur 2011.

Je voudrais répondre à M. Asensi que la sociologie des Français de l'étranger est la même que celle des Français dans notre pays et que la PEC concerne la totalité des élèves, et non pas les plus favorisés. Je précise aussi que le Cercle Magellan a fait un sondage auprès de ses 200 entreprises adhérentes, dont il ressort que seules 5 se sont désengagées du financement des frais de scolarité et que ce n'est donc pas à un mouvement général que l'on assiste.

Quant à la question de la taxation des transactions financières, elle sera effectivement abordée par le Président de la République au sein du G20.

M. Hervé de Charette. Je ne suis pas d'accord avec ce qu'a dit notre collègue Jacques Myard. Depuis 20 ans, il est vrai que le ministère des affaires étrangères et européennes a vu une baisse constante de ses crédits et moyens. C'est inquiétant et même préoccupant. Cela étant, en 2011, nous sommes tenus par la nécessité d'un plan global d'économies qui ne ressort pas de la RGPP. C'est d'un effort exceptionnel qu'il s'agit, qui devra être poursuivi sans doute en 2012 et 2013, et je ne vois pas pourquoi un ministère donné devrait y échapper. Le fait que les budgets du ministère et d'autres administrations petites, sans gros moyens pour se défendre, aient constamment baissé, alors que d'autres, l'éducation ou les finances, voyaient au contraire leurs moyens augmenter, est préoccupant, mais aujourd'hui, nous sommes dans une situation exceptionnelle qui justifie qu'une toise générale soit imposée à tous. J'insiste : il ne faut pas faire d'exception à une situation exceptionnelle. Nous sommes dans un cadre différent de la RGPP et il est juste que le ministère des affaires étrangères et européennes participe à l'effort de redressement national.

Mme Martine Aurillac. Je partage l'avis de M. de Charette. Jacques Myard a une très haute idée de la France dans le monde et je partage son émotion. Le ministère des affaires étrangères et européennes n'a pas les moyens qu'il devrait avoir mais il ne faut pas pour autant jeter le bébé avec l'eau du bain par humeur. Je voterai donc ce budget.

M. Jean-Marc Roubaud. Il ne faut pas oublier non plus que nous sortons d'une crise financière internationale et qu'un bon budget n'est pas forcément un budget en augmentation. Il faut aussi imaginer que l'on peut faire mieux avec moins. Je n'ai d'ailleurs pas réellement senti qu'une odeur de misère régnait dans nos ambassades.

M. Jean-Paul Lecoq. Je reste inquiet quant aux perspectives de sponsorisation de notre politique. L'indépendance passe par l'impôt. On dit d'un côté que l'on n'augmente pas les impôts sur les sociétés, mais par ailleurs, on fait appel à elles pour sponsoriser des opérations. Cela revient à se soumettre à leurs intérêts, et ce n'est certainement pas la meilleure des choses à faire. Cela étant, il était question que l'on renforce la dimension économique de nos dispositifs, qu'en est-il finalement ? Je voudrais aussi savoir où en est le projet d'agrandissement du centre culturel de Gaza. Nous devions y retourner en février dernier mais ce déplacement est toujours remis à plus tard.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Je tiens à préciser à M. Jean-Paul Lecoq que les crédits économiques ne rentrent pas dans le cadre de cette mission. Ils relèvent de la mission « Économie » qui a été examinée lundi soir en commission élargie.

Pour ce qui est de l'appel à des sponsors du secteur privé, il me semble justifié pour les événements importants comme les sommets du G8 et du G20. Partout, pour l'organisation d'événements internationaux, on a recours à des partenaires privés.

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. Je ne sais pas où en est ce projet relatif au centre culturel de Gaza. Nous nous efforcerons d'obtenir des informations et de vous les transmettre dès que possible. Mais je sais en revanche que le centre culturel de Ramallah, que nous gérons avec nos partenaires allemands du *Goethe Institut*, fonctionne bien.

M. Rudy Salles. Moi aussi, j'aimerais que le budget du ministère des affaires étrangères et européennes soit plus important. Mais la solidarité doit jouer dans ce ministère comme dans les autres ministères. Il faut profiter de cette réunion, dont les diplomates liront peut-être le compte rendu, pour rappeler le soutien des parlementaires à leur travail et la conscience que nous avons des difficultés qu'ils rencontrent dans les postes à l'étranger. J'espère néanmoins une inversion de la tendance de restriction budgétaire pour l'année 2012.

J'approuve l'augmentation des crédits pour la sécurité des postes diplomatiques à l'étranger. Deux millions d'euros de plus, c'est un effort qui mérite d'être souligné.

M. François Loncle. Les deux thèses qui ont été exposées sont respectables, qu'il s'agisse de celle qui défend la diminution des crédits du ministère dans un contexte général de restrictions budgétaires, ou de celle qui condamne une nouvelle diminution des crédits pour un ministère qui en subit depuis plusieurs années.

Certes, il y a une cure d'économies, une rigueur budgétaire et une révision générale des politiques publiques. Mais, pour le ministère des affaires étrangères et européennes, cela fait non pas vingt ans, mais plus exactement seize ans qu'il y a une baisse des crédits, baisse qui jusqu'ici ne touchait pas tous les autres ministères.

Il s'agit de l'image de la France dans le monde. Le rôle des parlementaires, c'est de dire non à cela, quel que soit le gouvernement, de gauche ou de droite. Cette alerte serait salutaire.

La comparaison avec les restrictions budgétaires du *Foreign Office* britannique n'est pas possible : les Britanniques partent d'un niveau plus élevé que le nôtre.

J'ai compris la raison pour laquelle Monsieur de Charette n'a pas signé la tribune publiée dans le journal *Le Monde* le 6 juillet 2010 par MM. Alain Juppé et Hubert Védrine, qui, eux, ont su donner l'alerte.

J'étais avec Mme Martine Aurillac et M. Axel Poniatowski à New York, il y a quelques jours. On nous a énoncé des chiffres ahurissants en matière d'aide publique au développement. Ainsi, les contributions volontaires de la France aux organisations internationales ont diminué de 50 % en trois ans, selon notre ambassadeur auprès de l'Organisation des Nations unies. Les contributions volontaires de la France sont deux fois moins élevées que celle de la Belgique pour l'UNICEF, et dix fois moins élevées que celle des Pays-Bas pour le PNUD.

Pour toutes ces raisons, je voterai contre le budget proposé.

M. le président Axel Poniatowski. Les contributions volontaires dont vous parlez sont sans commune mesure, en termes de volume, avec les contributions obligatoires. En matière d'aide publique au développement, la France est l'un des pays qui contribuent le plus dans le monde.

M. Hervé Gaymard. Pour les mêmes raisons que celles exposées par M. Jean-Marc Roubaud et M. Hervé de Charette, je voterai pour le budget proposé. Je tiens par ailleurs à souligner qu'il faut comparer ce qui est comparable. Or, pour ce qui est du *Foreign Office* britannique, la comparaison ne tient pas. Au Royaume-Uni, tout est facturé en interne entre ministères. Ainsi, lorsqu'un ministre britannique se rend à Paris, le coût du temps passé pour élaborer ses notes est facturé par le *Foreign Office* au ministère dont il relève. Pour avoir une idée des finances du *Foreign Office*, il faut donc regarder aussi les budgets des autres ministères britanniques.

M. Hervé de Charette. Ayant été mis en cause, je tiens à me défendre. Je n'ai pas signé l'article de MM. Alain Juppé et Hubert Védrine simplement parce qu'ils ne me l'ont pas proposé.

Personne ne peut dire qu'il a le monopole du soutien au ministère des affaires étrangères et européennes : tout le monde ici connaît le réseau diplomatique français et en apprécie les efforts.

Enfin, avant de faire des comparaisons avec d'autres pays, il faut examiner les choses dans le détail. On verra ainsi que l'ambassade de France à Washington est la plus grosse ambassade dans la capitale américaine.

M. François Loncle a dit que le ministère des affaires étrangères et européennes subissait des réductions de crédits depuis seize ans, en pensant sans doute à la situation qui a fait suite aux élections de 1993. Mais le régime a toujours été le même quelle que soit la coloration politique du gouvernement, et ce régime, c'est le régime sec !

Il reviendra aux parlementaires de mettre un terme à cette évolution, le jour venu, mais pas aujourd'hui.

M. le président Axel Poniatowski. Nous arrivons au terme de la discussion générale. Je rappelle à ce stade qu'avec le budget proposé, on passe d'un déficit global pour 2010 de 152 milliards d'euros à un déficit global pour 2011 de 92 milliards d'euros. Cela représente donc une économie de 60 milliards d'euros. Les parlementaires de la majorité approuvent cette économie importante.

Certes, nous sommes tous sensibles à la diminution des crédits du ministère. Nous avons tous émis des suggestions. A cet égard, j'ai proposé de faire peser les économies plutôt sur la partie consulaire que sur la partie diplomatique de notre réseau.

Ce réseau diplomatique français est le deuxième réseau diplomatique au monde. Malgré ces restrictions budgétaires, nous parvenons à garder toutes nos ambassades. On en crée même une nouvelle à Bichkek. On crée des consulats. Et nous ne manquons pas d'ambassadeurs. Le poste de dépenses dont la diminution des crédits est la plus importante, c'est celui des frais de représentations.

Dans l'ensemble, nous conservons un réseau diplomatique d'influence. Dans la situation d'aujourd'hui, tous les ministères subissent des diminutions de crédits, sauf ceux de la Justice et de la Recherche. Je vous invite donc à voter en faveur du budget proposé.

Article 67 : *Financement de l'aide à la troisième catégorie des adhérents à la Caisse des Français de l'étranger*

La Commission examine l'amendement CAE 1, présenté par Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis, présenté dans son exposé liminaire.

La Commission ***adopte*** *l'amendement.*

Article 48 – État B – Mission « Action extérieure de l'État »

La Commission examine l'amendement CAE 2 de Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.

M. Jacques Remiller. Peut-on connaître l'avis exprimé par le ministre hier sur ces amendements ?

M. le président Axel Poniatowski. Le ministre était hier partagé sur le premier amendement, mais contre le second en raison des difficultés que pose l'informatique au ministère des affaires étrangères et européennes. A titre personnel, je suis également réservé sur cet amendement car il ne me semble pas souhaitable de prélever des crédits à cet endroit.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Il n'est pas logique de voter le premier amendement sans voter le second. Cela poserait au ministère un problème de gestion des crédits du programme Français à l'étranger et affaires consulaires. Je précise que l'enveloppe des crédits de fonctionnement destinés à l'informatique représente 30 millions d'euros.

La Commission ***adopte*** *l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CAE 3 de M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à aller plus loin dans la cristallisation des montants de frais de scolarité à l'étranger financés par le budget de l'État. Il prévoit que la prise en charge soit limitée aux deux tiers de ce montant. Je propose par ailleurs que soient augmentés les crédits consacrés à l'entretien des bâtiments car je vous rappelle que celui-ci nécessite pour les cinq ans à venir 50 millions d'euros par an en moyenne. Aujourd'hui les crédits prévus ne sont pas suffisants alors qu'il y a beaucoup à faire en matière de sécurité et de mise aux normes.

M. Jean-Pierre Dufau. Je ne voudrais pas que l'amendement du rapporteur pénalise les boursiers sur critères sociaux.

La Commission ***adopte*** *l'amendement.*

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'État » pour 2011, ainsi modifiés.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CAE 1 présenté par Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis

Article 67

Dans l'alinéa 3 de cet article, après la référence : « L. 766-4-1, », insérer les mots « à parts égales ».

Amendement CAE 2 présenté par Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis

Article 48, 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	0	750 000
Dont titre 2	*0*	*0*
Diplomatie culturelle et d'influence	0	0
Dont titre 2	*0*	*0*
Français à l'étranger et affaires consulaires	750 000	0
Dont titre 2	*0*	*0*
Présidence française du G20 et du G8	0	0
TOTAUX	750 000	750 000
SOLDE	**0**	

Exposé sommaire

Cet amendement vise à porter de 500 000 à 1,25 million d'euros la dotation destinée au financement par l'État d'une partie du coût de la troisième catégorie aidée des adhérents à la Caisse des Français de l'étranger. Il s'agit d'un amendement de conséquence.

Un amendement à l'article 67 vise en effet à prévoir que l'aide à cette catégorie sera prise en charge à parité par la Caisse des Français de l'étranger et par l'État, alors que l'État l'assure aujourd'hui intégralement et que l'article du projet de loi pose le principe d'un cofinancement sans fixer la part revenant à l'État d'une part, à la Caisse de l'autre.

La dépense étant prévue à hauteur de 2,5 millions d'euros en 2011, il convient de doter le programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » (action « Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger ») de 1,25 million d'euros.

Les 750 000 euros supplémentaires nécessaires seront transférés depuis l'action « Soutien » du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », au détriment de l'enveloppe de crédits de fonctionnement destinés à l'informatique.

Amendement CAE 3 présenté par M. François Rochebloine, rapporteur pour avis

Article 48, 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 *Dont titre 2*	0 *0*	0 *0*
Diplomatie culturelle et d'influence *Dont titre 2*	12 000 000 *0*	0 *0*
Français à l'étranger et affaires consulaires *Dont titre 2*	0 *0*	12 000 000 *0*
Présidence française du G20 et du G8	0	0
TOTAUX	12 000 000	12 000 000
SOLDE	**0**	

Exposé sommaire

Cet amendement vise à encadrer la prise en charge de la scolarité des enfants français fréquentant le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger dans les classes de lycée.

2010 a confirmé, si besoin était, qu'il n'est pas possible de financer, en l'état actuel de nos finances publiques, cette mesure pourtant généreuse dans son principe.

Maints rapports ont déjà souligné les problèmes que pose cette mesure au regard de considérations élémentaires d'équité : en dernier lieu, il s'agit du rapport d'étape puis du rapport final de la mission d'information de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture, mais aussi du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. Citons seulement deux exemples à cet égard : pour l'année scolaire 2009-2010, les 41 élèves bénéficiaires de la mesure de gratuité inscrits au lycée international franco-américain de San Francisco ont eu droit, chacun, à une prise en charge de près de 20 000 euros. Et la même année, la prise en charge des 131 élèves concernés du lycée français de New York a représenté plus de 2,17 millions d'euros.

Mais même sans entrer dans ce débat pourtant important, le simple bon sens amène à constater que nos finances publiques ne permettent pas cette libéralité :

– en 2010, même avec le dégel de tous les crédits mis en réserve, il manque 4,1 millions d'euros pour financer la mesure, par ailleurs déjà encadrée par l'AEFE ;

– en 2011, ce sont 119 millions d'euros qui sont inscrits dans le présent projet de loi de finances pour financer la prise en charge et les bourses alors que 126 millions d'euros seraient nécessaires.

Dans ce contexte, la « cristallisation » de la prise en charge, qu'il est prévu, selon les déclarations du ministre en commission, d'étendre aux lycées conventionnés et aux établissements en gestion directe, suffira tout juste à éviter un dépassement de l'enveloppe proposée pour 2011. Mais en 2012, il manquerait encore 38 millions d'euros, et en 2013, 61 millions d'euros, selon les chiffres concordants fournis par le ministère des Affaires étrangères et européennes et par l'AEFE.

Par conséquent, il est temps, comme l'Assemblée nationale quasi unanime l'avait voté l'an dernier, d'encadrer la mesure de prise en charge. Le présent amendement propose, pour éviter tout surcoût administratif inopportun, un mécanisme simple : aller plus loin dans le principe de cristallisation, en ne prévoyant qu'une prise en charge des écolages qu'à hauteur des deux tiers du montant de la scolarité. Naturellement, les élèves boursiers sur critères sociaux continueraient à bénéficier de l'éventuelle prise en charge intégrale de leurs écolages. Par ailleurs, les entreprises pourraient tout à fait financer le tiers restant à la charge des familles.

L'économie immédiate engendrée par cette mesure à mettre en œuvre, pour l'AEFE et sa tutelle, par voie réglementaire, est estimée au tiers du coût de la prise en charge, soit 12 millions d'euros pour 2011. Elle s'impute sur l'action 2 « Accès des élèves français au réseau AEFE » du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

L'équilibre ainsi atteint permet de conjuguer à la fois le respect de la promesse du Président de la République, l'envoi d'un signal d'encouragement à nos compatriotes établis à l'étranger sans être des agents publics, mais aussi le suivi d'une trajectoire soutenable pour nos finances publiques, tout en corrigeant quelques iniquités criantes du dispositif actuel.

L'amendement propose par ailleurs d'abonder de 12 millions d'euros l'action 5 « Agence pour l'enseignement français à l'étranger » du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », afin de contribuer au financement de la mise aux normes des établissements du réseau de l'AEFE qui lui ont été remis en dotation. Les besoins évalués lors de l'élaboration du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence se montent au minimum à 141 millions d'euros sur les cinq prochaines années.

*

* *

ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

– M. Dominique Hénault, directeur général de l'association Égide, et M. Bertrand Sulpice, directeur général adjoint.

– M. Laurent Garnier, directeur des affaires financières au ministère des Affaires étrangères et européennes, M. Jean-Marc Berthon, conseiller chargé de l'action culturelle extérieure au cabinet du ministre et M. Guillaume Ollagnier, chargé de mission au secrétariat général.

– M. Jean-Claude Jacq, secrétaire général de la Fondation Alliance française.

– M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, Mme Delphine Borione, directrice de la politique culturelle et du français et Mme Claire Bodonyi, chef de la mission des programmes.

– Mme Béatrice Khaiat, directrice déléguée de CampusFrance et M. Claude Torrecilla, responsable de la communication.

– M. François Bonaccorsi, directeur du CNOUS et M. Jean-Paul Roumegas, sous-directeur des affaires internationales.

– M. Pierre Buhler, directeur général de France coopération internationale.

– M. Xavier Darcos, Ambassadeur, chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France, Mme Laurence Auer, secrétaire générale de CulturesFrance et M. Alexandre Ziegler, chef du service des programmes et du réseau à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et européennes.

– M. François Saint-Paul, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, M. Étienne Léandre, sous-directeur de l'expatriation, de la scolarisation et de l'action sociale, M. Raymond Quereilhac, chef de la mission de gestion administrative et financière, M. Antony Nguyen Van Ton, responsable de la cellule ressources humaines et formation et Mme Cécile Casanova, responsable de la cellule budgétaire

– Mme Anne-Marie Descôtes, directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et Mme Raphaëlle Dutertre, chef de cabinet en charge des relations avec les élus.

– M. Marcel Escure, chef du service des affaires francophones au ministère des affaires étrangères et européennes.