



N° 3808

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

TOME II

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE

PAR M. FRANÇOIS ROCHEBLOINE,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES CRÉDITS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D’INFLUENCE POUR 2012 SOUS LE SIGNE DE LA CONTINUITÉ	7
A – UN BUDGET QUI ATTESTE D’UNE RATIONALISATION MAÎTRISÉE DES MOYENS..	7
B – LES MESURES D’ÉCONOMIES ADDITIONNELLES EN PRÉPARATION	12
C – LA POURSUITE DE LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU : CONDITION D’ABSORPTION DE LA BAISSÉ TENDANCIELLE DES MOYENS BUDGÉTAIRES	14
II – UNE DIPLOMATIE CULTURELLE EN ORDRE DE BATAILLE	19
A – L’INSTITUT FRANÇAIS, UN NOUVEL OPÉRATEUR AUX COMMANDES	19
B – L’EXPÉRIMENTATION DU RATTACHEMENT EN COURS	23
C – LE RÉSEAU ASSOCIATIF DES ALLIANCES FRANÇAISES ET LA RECHERCHE D’UNE MEILLEURE COMPLÉMENTARITÉ	25
D – LES OBJECTIFS RÉNOVÉS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE	29
III – L’ENSEIGNEMENT FRANÇAIS : UN VECTEUR D’INFLUENCE A CONSOLIDER	35
A – UNE POLITIQUE D’ATTRACTIVITÉ EN PLEINE EXPANSION ET QUI BÉNÉFICIERA D’UNE RALLONGE BIENVENUE	35
B – LA MISE EN PLACE LABORIEUSE MAIS ATTENDUE DU NOUVEL EPIC CAMPUS FRANCE	44
C – LE RÉSEAU DE L’AEFE, UN TRÉSOR DONT IL FAUT PRENDRE SOIN	49
D – LE COÛT DE L’AIDE À LA SCOLARITÉ EN QUESTION	57
IV – LE RENFORCEMENT DE NOTRE INFLUENCE EN MATIÈRE SCIENTIFIQUE ET D’EXPERTISE	69
A – LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DIPLOMATIE D’INFLUENCE	69
B – FRANCE EXPERTISE INTERNATIONALE : UNE IMPULSION NOUVELLE BIENVENUE	71
C – LES INSTITUTS FRANÇAIS DE RECHERCHE À L’ÉTRANGER : UNE RATIONALISATION DOULOUREUSE ANNONCÉE	75
CONCLUSION	79

EXAMEN EN COMMISSION	81
I – AUDITION DU MINISTRE D'ETAT	81
II – EXAMEN DES CRÉDITS	96
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	105
ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR	107

Mesdames, Messieurs,

Depuis 2007, les objectifs du plan de modernisation puis des plans triennaux de la révision générale des politiques publiques, « RGPP 1 » (2009-2011) et de la « RGPP 2 » (2011-2013), orientent et rythment une restructuration profonde de l'organisation de l'action culturelle, scientifique et d'enseignement français à l'étranger. La modernisation du réseau a été engagée en 2009 avec la création de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, tête pensante des stratégies françaises et organe de pilotage des opérateurs, la fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements à autonomie financière (EAF) et l'initiation d'une réflexion sur l'évolution du réseau et de ses missions.

L'année 2010 fut une année charnière qui vit les parlementaires s'associer pleinement à la définition des orientations et de l'architecture de la diplomatie culturelle et d'influence française. On s'interrogea dans les Assemblées sur l'avenir de notre réseau, la stratégie globale à mettre en œuvre et le pilotage des moyens affectés au regard de la nécessaire rationalisation que les difficultés budgétaires actuelles impliquent de poursuivre. Il y eut notamment 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, et la Mission d'évaluation et de contrôle consacré à l'enseignement français à l'étranger. Il y eut enfin le vote de la loi relative à l'action extérieure de l'État, dont la rédaction finale résulte pour une large part de sa réécriture lors de l'examen parlementaire du projet de loi.

Ces réformes furent symboliquement couronnées en loi de finances pour 2011 par l'inauguration d'une nouvelle maquette budgétaire pour un programme 185 anciennement « Rayonnement culturel et scientifique » et renommé de façon plus ambitieuse « Diplomatie culturelle et d'influence » pour rassembler tous les crédits concourant à cette politique. Le programme rénové regroupe la majeure partie des crédits de la version 2010 du programme 185 et ceux de la version 2010 du programme 209 relatifs à la coopération culturelle, le français et la francophonie, y compris la francophonie multilatérale et à l'attractivité et la recherche, ainsi que la subvention pour charge de service public à l'AEFE. Depuis 2011, le programme 185 se présente comme un programme thématique et non plus sur une base géographique et regroupe les six actions suivantes : « Animation du réseau » ; « Coopération culturelle et promotion du français » ; « Enjeux globaux » ; « Attractivité et recherche » ; « Agence pour l'enseignement français à l'étranger » et « Dépenses de personnels ».

Outre une présentation argumentée des crédits du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » pour 2012, votre Rapporteur entend cette année dresser un bilan de fin de législature sur l'état d'avancement des réformes engagées. Pour cet exercice, Votre Rapporteur a regroupé les objectifs de notre diplomatie culturelle et d'influence autour de trois grands thèmes, indépendamment du découpage en actions et sous-actions du programme :

– la diplomatie culturelle stricto sensu, avec la montée en puissance de l'Institut français, l'expérimentation du rattachement du réseau et la complémentarité à assurer avec le réseau privé des Alliances françaises ;

– l'enseignement français, qu'il s'agisse de l'attractivité de notre pays pour les étudiants étrangers, dont le futur EPIC Campus France, qui suscite encore des incertitudes, aura la charge, ou de notre réseau d'enseignement à l'étranger, pilotée avec une grande compétence par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

– la présence française dans les sphères scientifique, intellectuelle et d'expertise, qui permet de diffuser connaissances et savoir-faire, mais aussi valeurs et modèles, et constitue dès lors un vecteur d'influence à ne pas négliger. La création du nouvel EPIC France expertise doit à cet égard être valorisée.

Votre Rapporteur insistera notamment sur le travail remarquable conduit pour que la France puisse se doter d'une diplomatie d'influence articulée autour de stratégies et pilotée par des opérateurs robustes et bien gérés. C'est grâce à l'ensemble des acteurs qui concourent à la présence et au rayonnement de la France, à Paris et à l'étranger, que les réformes engagées sont en passe de réussir, en dépit des contraintes budgétaires très fortes qui n'ont cessé de peser sur le programme 185 ces dernières années. Votre Rapporteur se félicite également que la détermination des responsables et des ministres ait permis de relativement préserver certains postes de dépenses et de défendre l'impératif d'une diplomatie d'influence forte face à la montée en puissance de cette diplomatie douce chez nos partenaires et parmi les pays émergents.

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'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. Des mesures de régulation ont fort heureusement été prises, mais rendent le dispositif complexe et parfois insatisfaisant. D'autres besoins de notre enseignement français à l'étranger apparaissent prioritaires et appellent des solutions de financement. Votre Rapporteur estime par conséquent de son devoir de demander instamment, non plus l'encadrement de cette généreuse promesse, mais sa simple suppression au profit d'actions plus utiles.

I – LES CRÉDITS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D’INFLUENCE POUR 2012 SOUS LE SIGNE DE LA CONTINUITÉ

Quoique dans un contexte budgétaire globalement très dégradé, la mise en œuvre renouvelée de la politique française de « diplomatie culturelle et d’influence » bénéficie d’une préservation relative de ses moyens dans le cadre du « *triennium* » par rapport à 2011, à l’exception des emplois dont les suppressions sont en hausse programmée. Les crédits sont même en légère augmentation du fait d’un effort supplémentaire de 4 millions d’euros en faveur des bourses accordées aux étudiants étrangers et de la mise en place de l’EPIC Campus France, à hauteur respectivement de 3,3 millions et 700 000 euros.

Le budget a été exécuté en 2011 dans des conditions normales (91 % des crédits d’engagement ont été engagés et 77 % des crédits de paiement décaissés) et aucun dégel ne sera nécessaire, attestant d’une gestion rigoureuse.

Le programme 185 sera bien entendu mis à contribution dans le cadre des économies annoncées par le Premier ministre à la fin du mois d’août. Le détail des mesures a été communiqué à Votre Rapporteur le plus en amont possible, ce qui lui permet de les intégrer à son avis budgétaire, bien qu’aucun amendement du Gouvernement n’ait encore été présenté.

A – Un budget qui atteste d’une rationalisation maîtrisée des moyens

Les crédits du programme 185 consacrés à la diplomatie publique d’influence s’établiront en 2012 avant transferts à 758,71 millions d’euros contre 757,62 millions en 2011, traduisant une légère progression de 1,17 %. Ils s’établissent à 674,6 millions d’euros hors titre 2. L’année 2012 voit la poursuite de la mise en place des trois nouveaux opérateurs, Institut français, Campus France et France expertise international, et celle de la rationalisation du réseau à travers la mise en place des EAF uniques, mais aussi un abondement de 4 millions d’euros au profit des bourses et de la création du nouvel EPIC Campus France, permettant au programme d’afficher une progression.

Concernant les opérateurs, les subventions qui leur sont versées s’établissent à 38 millions d’euros hors transferts (49,2 après transferts), 1,8 millions d’euros pour Campus France et 420,8 millions d’euros avant transferts pour l’AEFE, conformément au principe du maintien de la subvention à cet opérateur, prévu dans le budget triennal 2011-2013, soit un total de 474,1 millions.

Les modifications de répartition des crédits entre 2011 et 2012 sont pour l'essentiel la conséquence du renforcement de la politique de bourses et de la mise en œuvre de la réforme du réseau. Par rapport à la trajectoire initiale du triennal, le programme 185 bénéficie d'un apport de 4 millions d'euros pour renforcer la politique des bourses à destination des étudiants étrangers. Ce montant inclut en réalité un abondement de 700 000 euros du nouvel EPIC Campus France pour faire face à l'augmentation des cotisations patronales que le nouvel EPIC devra acquitter compte tenu de son passage dans le régime privé. Restent donc tout de même 3,3 millions d'euros directement dédiés aux bourses, aboutissant à 93 millions d'euros disponibles pour cette politique.

Les modifications de périmètres du programme 185 en 2011 et 2012 se traduisent 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 entraîne 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 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 ». Ils sont consacrés à l'évolution du réseau et à l'accompagnement de la création de l'Institut français.

En 2012, des transferts de crédits sont prévus à hauteur de 1,2 millions d'euros des programmes 209 et 185 vers les dotations de fonctionnement des EAF dans le cadre de la fusion des SCAC avec les EAF. Le calendrier de la réforme prévoit en effet la fusion dans 82 postes en 2012, qui se concrétisera par le transfert de 50 ETP et de la masse salariale correspondante. Au sein du programme 185, 79 ETP passeront du plafond ministériel vers le plafond des EAF.

Concernant les opérateurs, les crédits des postes expérimentateurs de la réforme du rattachement des établissements du réseau à l'Institut français, correspondant aux missions culturelles, linguistiques et audiovisuelles ainsi

qu'aux missions de coopération universitaires, sont transférés à l'Institut. Votre rapporteur souligne le fait que l'intégration de ces crédits dans la dotation de l'Institut français, alors que jusqu'à présent ils figuraient avec ceux dévolus aux autres postes sur les différentes rubriques concernées, rend fastidieuse la reconstitution des montants disponibles pour les différentes actions conduites par le réseau. Une présentation plus lisible des montants consolidés devra être recherchée. Pour cette année, il convient d'ajouter que la répartition entre l'Institut français et le ministère prévue dans le projet de loi de finances pour 2012 sera modifiée en gestion, compte tenu du retrait de l'expérimentation d'un pays, la Syrie, pour les motifs que l'on comprend bien. Au niveau global, la subvention de l'Institut français est augmentée de 12 millions d'euros, mais en gestion, seuls quelques 10 millions seront toutefois transférés compte tenu du retrait de la Syrie.

En revanche, en l'absence de calendrier validé pour la création du nouvel EPIC Campus France et le rattachement à son profit des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires (CNOUS), les transferts d'emploi provenant du ministre de l'Education nationale n'ont pas été prévus. Ils seront réalisés en gestion 2012 et consolidés en 2013. La dotation de Campus France progresse cependant de 1,1 à 1,8 millions d'euros, afin de permettre à l'opérateur de faire face à l'augmentation des cotisations patronales résultant du passage de ses personnels au régime privé.

Enfin, l'AEFE bénéficie du transfert d'un ETP avec la masse salariale correspondante pour la mise en œuvre du nouveau plan de développement pour l'enseignement français à l'étranger présenté par le ministre d'Etat lors du Conseil des ministres du 15 juin 2011. Sa dotation s'élève ainsi à 422,51 millions d'euros.

De façon précise, voici donc l'évolution prévue par le projet de loi de finances pour 2012 pour 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 2011		LFI 2012		Variation 2010/2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 185	757,62	757,62	758,71	758,71	+ 0,14	+ 0,14
<i>Titre 2</i>	88,09	88,09	84,06	84,09	- 4,79	- 4,79
<i>Hors titre 2</i>	669,53	670,51	674,65	674,65	+ 0,61	+ 0,61
Action 1 – animation du réseau	48,84	48,84	49,13	49,13	+ 0,59	+ 0,59
<i>Sous-action 1 : Animation du réseau</i>	4,8	4,8	4,67	4,67	- 2,78	- 2,78
<i>Sous-action 2 : Appui général au réseau</i>	44,58	44,58	44,46	44,46	- 0,27	- 0,27
Action 2 - Coopération culturelle et promotion du français	79,97	79,97	86,96	86,96	+ 8,04	+ 8,04
<i>Sous-action 1 : Français et diversité linguistique</i>	23,43	23,43	21,64	21,64	- 8,27	- 8,27
<i>Sous-action 2 : Coopération et diffusion Culturelle</i>	55,9	55,9	65,32	65,32	+ 14,42	+ 14,42
Action 3 – Enjeux globaux	9,77	9,77	9,81	9,81	+ 0,41	+ 0,41
Action 4 – Attractivité et recherche	110,66	110,66	106,20	106,20	- 4,20	- 4,20
<i>Sous-action 1 : Attractivité et enseignement supérieur</i>	71,15	71,15	70,74	70,74	- 0,58	- 0,58
<i>Sous-action 2 : Recherche scientifique</i>	39,1	39,1	35,46	35,46	- 10,27	- 10,27
Action 5 –AEFE	421,27	421,27	422,51	422,51	+ 0,29	+ 0,29

Source : D'après les données du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les crédits des actions 1 à 4 présentent des crédits de moyens de fonctionnement en augmentation, de 94,6 millions en 2011 à 107,5 millions en 2012 (+ 13,6 %). Cette augmentation n'est pas significative puisqu'elle intègre des crédits de rémunérations incorporés dans les subventions de fonctionnement des opérateurs et dans les dotations aux établissements à autonomie financière (les transferts d'emplois opérés au titre de la fusion SCAC/EAF représentent 2,1 millions d'euros). Les moyens d'intervention demandés sur les mêmes actions 1 à 4 passent de 155 millions en 2011 à 144,6 millions (- 6,7 %) en 2012.

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 2011	138	66	760	218	1 182
PLF 2012	103	69	751	125	1 048
Variation	- 35	+ 3	- 9	- 93	- 134

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les suppressions nettes d'emplois prévues sur le programme 185 sont de 134 ETPT mais ce mouvement comprend 119 transferts (14 pour l'Institut français et 79 dans le cadre de la fusion des services de coopération et d'action culturelle avec les établissements à autonomie financière – SCAC/EAF –, 26 à

l'AEFE). Votre Rapporteur souligne à nouveau que les effectifs des trois opérateurs que sont l'AEFE, l'Institut Français et Campus France sont en augmentation de 10 691 emplois en exécution 2010 à 11 238 emplois en 2012 et ne sont pas retracés dans l'action 06 *Dépenses de personnel concourant au programme*. Les dépenses correspondantes sont en effet supportées au moins partiellement par les subventions de fonctionnement qui leur sont attribuées et n'apparaissent pas en dépenses de personnel de titre 2.

A un niveau agrégé, le programme 185 est affecté par la diminution globale des crédits dans les proportions prévues par le triennum, mais bénéficie a contrario d'un abondement supplémentaire pour la politique de bourses. Au sein des crédits, si l'on isole la « rallonge » accordée aux bourses et les transferts dont bénéficie le programme, deux postes constants représentent les deux tiers de l'enveloppe : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et les bourses. La stabilité des moyens qui leurs sont conférés implique que le fonctionnement du réseau voit continuellement ses moyens diminuer en compensation. Il a jusqu'à présent prouvé qu'il était capable d'absorber les économies demandées par l'amélioration de son taux d'autofinancement et une efficacité accrue.

Malgré les restrictions budgétaires, certains axes de la politique française d'influence ont été défendus et la rationalisation devenue indispensable de notre réseau et de nos opérateurs, génératrice d'économies et d'efficacité, a pu être accompagnée par des crédits supplémentaires. Votre Rapporteur souhaite rappeler que des crédits culturels exceptionnels de 20 millions d'euros dits « rallonge culturelle » avaient été obtenus en 2009 et en 2010 pour anticiper la création du futur Institut français, pour engager la modernisation du réseau et pour soutenir diverses manifestations culturelles. Ces 20 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été pérennisés.

En 2011, suite au changement de maquette budgétaire, ils ont été intégrés en totalité dans les crédits du programme 185. L'essentiel de ces crédits ont été 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 ont été affectés 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*). Cette répartition est maintenue pour 2012. Votre Rapporteur se réjouit de la disparition du terme « rallonge », ces crédits étant désormais complètement intégrés au budget du programme 185 et de l'Institut français. En d'autres termes, la rallonge a disparu mais les crédits sont restés.

L'utilisation de la « rallonge » de 20 millions d'euros en 2009 et 2010

19,33 millions d'euros ont été consommés en 2009 et 18,57 millions en 2010, à hauteur de 10 millions d'euros sur le programme 185 et 27,8 millions sur le programme 209.

Pour anticiper la création du futur Institut français, 7,3 millions d'euros ont été délégués à CulturesFrance en 2009 et en 2010.

16,6 millions d'euros ont été délégués aux postes pour engager la modernisation des outils de promotion et de diffusion culturelle et audiovisuelle au sein du réseau (EAF, Alliances françaises et SCAC), notamment par la mise en place d'outils numériques, et pour soutenir des événements culturels de grande envergure. 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 », le Festival de la chanson francophone au Maroc, le projet Aquila en Italie, les années croisées France-Russie, l'Exposition universelle de Shanghai ... 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.

Ces crédits ont aussi permis de véritablement moderniser le réseau en Russie, premier pays bénéficiaire avec 1,2 millions d'euros, et d'y améliorer les cours de français, de mettre à niveau les bâtiments et moderniser les équipements et l'offre de cours de français en Italie (dotation de 455 270 euros), d'approfondir la coopération franco-américaine dans les domaines audiovisuel, artistique et littéraire (dotation de 284 350 euros), de moderniser les équipements de l'institut français de Prague, en particulier sa salle de cinéma (dotation de 200 876 euros).

10,5 millions d'euros ont également été consommés par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) sous forme de subventions à des associations ou organismes œuvrant dans le domaine culturel, pour la mise en œuvre de formations ou pour soutenir l'exportation des industries audiovisuelles, culturelles et créatives.

B – Les mesures d'économies additionnelles en préparation

Le 24 août dernier, le Premier ministre François Fillon a annoncé un plan d'économies de 1 milliard d'euros en 2011 et 11 milliards en 2012, afin de respecter l'objectif intangible de réduction du déficit à - 4,5 % en 2012. Les mesures d'économies portent essentiellement sur les recettes, mais les dépenses de l'Etat hors dette et pensions sont également concernées à hauteur d'un milliard d'euro. Il est donc demandé d'aller au-delà de la règle « zéro valeur ». D'après les annonces du Gouvernement, l'effort se répartirait entre :

– les opérateurs de l'Etat, à hauteur de 320 millions d'euros, étant précisé que ceux liés à la recherche et à l'enseignement supérieur, à l'aide publique au développement et Pôle emploi seront épargnés ;

– les ministères, à l'exception du ministère de la recherche, à hauteur de 480 millions d'euros. Le programme 209 est préservé de cet effort ;

– les collectivités territoriales, à hauteur de 200 millions d'euros.

Les ministères ont formulé des propositions d'économies qui devraient se traduire par le dépôt d'amendements du Gouvernement sur chacune des missions lors de son examen. D'après les informations transmises à Votre Rapporteur et confirmées par le ministre d'Etat lors de son audition par la Commission, le ministère des Affaires étrangères et européenne contribuerait à hauteur de 13 millions d'euros sur les programmes 105, 185 et 151, le programme 209 étant sanctuarisé. Cette contribution demeure dans des limites acceptables par rapport au poids relatif du ministère dans les dépenses de l'Etat. Le ministre d'Etat a ainsi réussi à faire valoir la présence dans son budget de dépenses obligatoires, telles que les contributions aux organisations internationales et l'aide à la scolarité.

Toutefois, pour le programme 185, l'effort est substantiel puisqu'il subirait une diminution des crédits de 8,4 millions d'euros pour 2012, supportant près des deux tiers de l'effort du ministère, selon la répartition suivante :

– 6 millions d'euros seront prélevés sur les opérateurs : 3 millions pour l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et 3 millions pour l'Institut français. Ils y contribueraient au moyen de prélèvements sur leurs fonds de roulement, ces derniers étant suffisamment confortables. Ils n'auraient donc pas besoin de remettre en cause certaines de leurs dépenses. Votre Rapporteur souligne que cette méthode de ponction sur fonds de roulement est plutôt pénalisante pour la bonne gestion s'agissant de l'AEFE. Cette dernière, comme explicité *infra*, a pris des mesures fortes pour augmenter ses ressources propres avec des conséquences non négligeables pour les familles. Le surplus constaté en exécution 2011 aurait pu être mieux affecté compte tenu des dépenses, de pensions civiles et de travaux immobiliers, auxquelles l'Agence devra faire face dans les prochaines années (*cf infra*). Votre Rapporteur comprend cependant que le ministère ait fait appel à des ressources mobilisables chez deux opérateurs a priori moins concernés par la réduction des crédits dans le cadre du « *triennium* » et ait souhaité éviter la remise en cause de dépenses programmées. Ces mesures ne peuvent être renouvelées si l'effort de rigueur était appelé à se poursuivre ;

– 1,3 million d'euros en diminution de la « rallonge » de 4 millions obtenue en faveur de la politique de bourses à l'égard des étudiants étrangers. L'augmentation des crédits demeure tout de même de 2 millions d'euros, c'est-à-dire 1,3 millions d'euros pour les bourses stricto sensu et 700 millions d'euros pour absorber le surcoût de cotisations patronales lié à la création de l'EPIC Campus France chargé de la gestion des bourses ;

– 1,1 million d'euros de dotation de fonctionnement sur les crédits culturels des postes, soit une diminution de plus de 6 % de ces crédits. Votre Rapporteur dispose de peu d'informations sur les coupes qui seront opérées. Il est probable que les marges dont disposait le réseau pour accompagner sa restructuration seront rognées. Le ministère estime toutefois que le réseau est en mesure de supporter une nouvelle diminution de ses moyens.

C – La poursuite de la restructuration du réseau : condition d’absorption de la baisse tendancielle des moyens budgétaires

Depuis 2007, les objectifs du plan de modernisation puis des plans triennaux de la « RGPP 1 » et de la « RGPP 2 » orientent et rythment la restructuration du réseau dans le souci de renforcer l’efficacité de la dépense et d’améliorer l’autofinancement. Conformément aux préconisations du Conseil de modernisation des politiques publiques – l’instance décisionnaire de la RGPP – la réforme du réseau d’établissements culturels se poursuit donc en 2012, afin d’aboutir à la création d’un établissement à autonomie financière (EAF) unique par pays et à l’intégration d’une partie des activités des SCAC dans les EAF dans 94 pays. L’objectif de cette réforme est de renforcer la lisibilité et la visibilité de nos dispositifs locaux (organigramme unique, label unique) ainsi que la généralisation d’un statut plus souple. Le statut d’EAF permet en effet une gestion facilitée et des cofinancements qui autorisent à réduire d’autant (et même plus !) la dotation de l’Etat.

- Concernant les EAF uniques, depuis 2009, plusieurs établissements ont fusionné (Allemagne, Autriche, Turquie, Sénégal, Burkina Faso et Royaume-Uni) et de nouvelles structures ont été créées. L’appellation générique est celle d’« Institut français de » suivie du nom du pays. En 2011, le changement d’appellation a été appliqué à la majorité du réseau, à l’exception de 15 pays. À ce jour la fusion a été mise en œuvre dans 68 des 94 pays concernés. 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) et 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).

En 2012, la mise en place des EAF uniques ainsi que le changement d’appellation se poursuivront et seront pratiquement achevés, sauf situation complexe nécessitant une réflexion ou des études spécifiques plus poussées. La mise en œuvre de l’EAF unique pourrait être ainsi reportée à 2013 pour le Brésil et le Japon. Les pays concernés en 2012 seront les pays suivants : Algérie, Cameroun, République du Congo, Espagne, Indonésie, Israël, Italie, Maroc, Pologne, Roumanie et Russie.

- 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 dispose d’un budget unique. La coopération culturelle, audiovisuelle, linguistique, la promotion des savoirs et le débat d’idées et la promotion des études supérieures en France seront portés par ces « Instituts français » de nouvelle génération.

La réforme se fait 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. Le rapprochement entre SCAC et EAF concerne donc, pour le moment, les 94 pays qui disposent d'un EAF.

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 ont procédé, fin 2010, à l'aménagement de leur dispositif culturel sur le terrain. Au 1er janvier 2011, 62 postes étaient déjà concernés par ce nouveau dispositif. La réforme sera achevée à la fin de l'année 2012.

En 2012, les 6 millions d'euros de la « rallonge » de 20 millions dévolus au réseau contribueront à financer la poursuite de la fusion entre les SCAC et les EAF, l'expérimentation du rattachement du réseau à l'Institut français, ainsi que le processus de rationalisation du réseau à l'étranger, en permettant concrètement d'assurer les frais de relocalisation de certains EAF issus de la fusion, les dépenses de déménagement et aménagement, les licenciements et les frais d'avocats liés aux statuts des personnels et aux procédures liées et les coûts d'informatisation.

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. Mais 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)
2011	Changement d'appellation de la majorité des EAF en « Institut Français ». Sauf : Algérie, Argentine, Brésil, Cameroun, Congo, Colombie, Espagne, Indonésie, Israël, Italie, Japon, Jérusalem, Maroc, Roumanie, Taiwan.	Canada : Centre culturel d'Ottawa Malawi : Centre culturel de Blantyre Pologne : Centre de civilisation française et d'études francophones auprès de l'Université de Varsovie

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Votre Rapporteur note que, fermée en 2007, l'implantation de Bilbao a été rouverte en début année. La municipalité de cette ville a en effet proposé des locaux qui ont permis l'inauguration du nouvel Institut français de Bilbao le 28 janvier 2011.

● Parallèlement, une meilleure mutualisation du réseau culturel français avec celui d'autres États européens est recherchée. Le ministère soutient depuis plusieurs années le principe d'une coopération dans ce domaine et étudie toutes les opportunités 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, les Espagnols ou les Italiens. Les seules structures existantes ayant une dimension significative se trouvent à Ramallah

(centre culturel franco-allemand), à Palerme (co-localisation), au Luxembourg (co-localisation) et à Glasgow (alliance française et centre culturel allemand).

● Enfin, la rationalisation du réseau se traduit aussi par une rationalisation des moyens qui lui sont dédiés et la recherche d'un meilleur autofinancement. Les cofinancements levés par le réseau culturel français à l'étranger ont atteint quelque 125,6 millions d'euros en 2010, dont 70 % concernent la coopération culturelle et la diversité linguistique. Cette hausse de plus de 25 % par rapport à 2009 témoigne d'une sensibilité accrue des postes à la levée de fonds, en particulier dans les pays développés ou émergents (les deux plus grands contributeurs étant les Etats-Unis et le Brésil), mais elle s'explique aussi par la généralisation de la démarche du contrôle de gestion à l'ensemble du réseau.

Le taux d'autofinancement de 60 % hors expatriés a été atteint en 2011, avec des prévisions en charges et recettes propres sur les budgets correspondant à un taux d'autofinancement de 63 %, comme une moyenne de 58 % en 2010. Cependant, il existe de fortes disparités entre les EAF. Une première disparité oppose les EAF pluridisciplinaires (« instituts français ») et les centres de recherche (ou Instituts français de recherche à l'étranger - IFRE). En effet, les Instituts français de recherche ont un taux d'autofinancement nettement inférieur à 60 % et restent fortement dépendants de l'aide de l'Etat. Il existe une deuxième disparité entre les EAF pluridisciplinaires eux-mêmes. En effet, certains EAF n'ont pas ou peu de recettes propres et rencontrent des difficultés à conclure des partenariats financiers. Dans ce dernier cas, l'autofinancement reste nettement inférieur à 60 %. La prise en compte des rémunérations des expatriés affectés dans les établissements pluridisciplinaires ramène cette moyenne à quelque 5 %. Il convient de rappeler que les rémunérations des expatriés ne sont pas incluses dans les budgets des EAF (pluridisciplinaires et IFRE). Ceux-ci émargent sur le budget du MAEE au titre 2.

L'objectif d'autofinancement de 60 %, hors expatriés, a été atteint, grâce à :

– la réduction des dotations de fonctionnement : Conformément aux recommandations du Département, les dotations de fonctionnement ont été réduites de 5 % en 2011, ce qui, mécaniquement, améliore le taux d'autofinancement. Cette baisse des dotations a obligé certains EAF à revoir leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement ;

– une réduction prévisionnelle de la masse salariale des agents locaux affectés dans ces établissements : à la demande du MAEE, les directeurs d'établissement doivent diminuer la masse salariale, soit par une restructuration du dispositif (suppressions et redéfinitions des fonctions), soit par l'externalisation de certains services. Le dialogue social instauré depuis quelques années a permis de mettre en place de véritables plans de restructuration. Parallèlement, des plans de

formation en faveur des agents de recrutement local ont permis de mieux définir la mission des agents locaux et de réduire ainsi leur nombre ;

– l’encouragement à signer des partenariats financiers : le souci de nos établissements de trouver pour toute activité culturelle des financements extérieurs et l’obligation de les organiser en partenariat font que l’autofinancement des activités des EAF s’est globalement amélioré. Il reste que les établissements de la zone « Solidarité » éprouvent davantage de difficultés ;

– l’amélioration des équilibres financiers grâce aux recettes propres : il s’agit également d’une priorité, en particulier pour les recettes de cours. Dans le cadre de programmes spécifiques, des moyens ont été mobilisés pour la réalisation de véritables études de marché. Les publics cibles et leurs besoins ont été redéfinis, les nouvelles technologies de l’information et de la communication ont été plus étroitement associées aux méthodes d’enseignement. La rentabilité des cours a pu ainsi être augmentée. De nombreux établissements se sont orientés vers des cours de français de spécialité, abandonnant à des prestataires extérieurs les cours de français généraux. On soulignera toutefois que dans certaines zones la concurrence pour lever des financements commence à devenir inquiétante, notamment avec les Alliances françaises et les SCAC. La ville de New York est sans doute un exemple des limites du système. En outre, le développement de certaines activités peu culturelles pour drainer des fonds tend à se développer.

Il convient de rappeler que les engagements pris dans les documents budgétaires fixent comme objectifs 140 millions d’euros de cofinancements en 2011 et 150 millions d’euros en 2013. Afin de maintenir l’autofinancement des EAF, les instructions des années précédentes sur la gestion budgétaire des EAF seront reconduites. La nouvelle réduction des dotations de fonctionnement de 2,5 % (faisant suite à une diminution de 5% en 2011) obligera les EAF à trouver des ressources supplémentaires. Cependant, l’augmentation mécanique des charges de fonctionnement, le transfert des charges des services de coopération et d’action culturelle (en particulier les dépenses en personnel), la difficulté des IFRE à améliorer leurs recettes propres expliquent que certains établissements – dont des EAF pluridisciplinaires de la zone « Solidarité » – auront du mal à équilibrer leur budget et à assurer un taux d’autofinancement égal ou supérieur à 60 %.

II – UNE DIPLOMATIE CULTURELLE EN ORDRE DE BATAILLE

Au 30 juin 2011, 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 ;

– 127 centres ou instituts culturels, établissements à autonomie financière (EAF) dans 97 pays, et leurs annexes ;

– 31 centres pour les études en France (EAF dépendant de Campus France) ;

– 27 Instituts français de recherche à l'étranger, EAF décrits plus bas ;

– 445 Alliances françaises recevant une dotation du ministère des Affaires étrangères et européennes (307) ou bénéficiant de personnel expatrié rémunéré par le Département (252).

Les chantiers à l'ordre du jour, outre la restructuration du réseau déjà présentée, sont les suivants :

– l'articulation du réseau avec le nouvel EPIC « Institut français », opérateur aux compétences renforcées et élargies par rapport à Cultures France, et le rattachement, à titre d'expérimentation, d'une dizaine d'établissements culturels. 13 avaient été sélectionnés. Après retrait de la Syrie de la liste, 12 pays participeront effectivement à l'opération ;

– l'élaboration d'un plan triennal d'évolution et de rapprochement des réseaux des EAF et des Alliances françaises. Cette cartographie du réseau engagée à l'automne 2010 doit déboucher sur un redéploiement cohérent du réseau culture en complémentarité avec celui des Alliances française.

A – L'institut français, un nouvel opérateur aux commandes

L'Institut français, créé par la loi relative à l'action extérieure de l'État du 27 juillet 2010, est un établissement public à caractère industriel et commercial contribuant à l'action extérieure de la France. Il s'est substitué à l'association CulturesFrance le 31 décembre 2010. Il est placé sous la tutelle unique du ministère des affaires étrangères et européennes. Par décret du 10 juin 2011, M. Xavier Darcos a été nommé président du Conseil d'administration de l'EPIC. A ce titre, il préside le conseil d'administration et dirige l'établissement. L'Institut

français forme ainsi, avec le réseau des centres et instituts culturels français à l'étranger (et leurs annexes), un dispositif intégré. Il partage son nom avec ces établissements culturels qui constituent ses relais dans le monde, en sorte que notre diplomatie publique se présente désormais sous une enseigne unique, rapprochée, qui plus est, du réseau des alliances françaises (*cf. infra*).

Le décret 2010-1695 du 30 décembre 2010 créant l'Institut français définit les modalités financières et comptables, en termes de statut des personnels et en termes de statut fiscal, de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger. Il détaille les modalités d'exercice de l'autorité de l'ambassadeur sur le bureau local de l'EPIC et son rôle d'orientation, via le conseil d'orientation stratégique local (COSL), des objectifs et de la programmation de l'Institut français dans son pays de résidence. Les autres ministères concernés, et tout particulièrement le ministère de la Culture et de la communication, sont étroitement associés à la gouvernance de la nouvelle agence qui exerce ainsi 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 est présidé par le ministre des Affaires étrangères et son vice-président est le ministre de la Culture. Parmi ses membres figurent des parlementaires, notamment notre collègue Hervé Gaymard, Rapporteur de la loi relative à l'action extérieure de l'Etat, aussi bien que des représentants de collectivités territoriales ou d'institutions culturelles représentatives.

Une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens est en cours d'élaboration. Elle 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 puissent émettre un avis préalable à la conclusion de cette convention. La Convention doit au préalable être validée par les services du ministère des Affaires étrangères et européennes, du ministère de la Culture et de la Communication, ce qui est chose faite, et du ministère chargé du Budget. Elle devrait donc pouvoir être prochainement transmise au Parlement et adoptée par le conseil d'administration de l'Institut français avant la fin de l'année.

Si on le compare à l'association CulturesFrance, à laquelle il s'est substitué comme prévu le 1^{er} janvier 2011, l'Institut français reprend ses missions mais 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. Dans le cadre des nouvelles missions qui lui sont conférées, il conçoit et met en œuvre des programmes destinés à renforcer la place de la langue française

dans le monde. Il soutient l'activité d'enseignement du réseau culturel français. Il est 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 prend 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 est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion de carrière de ces personnels.

Les missions confiées à l'Institut français sont ainsi les suivantes :

- la promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française ;
- le développement des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères ;
- le soutien à la création, au développement et à la diffusion des expressions artistiques du Sud, ainsi que leur promotion et leur diffusion en France et à l'étranger ;
- la diffusion du patrimoine cinématographique et audiovisuel ;
- la promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français ;
- le soutien à une large circulation des écrits, des œuvres, des auteurs, en particulier francophones ;
- la promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française ;
- l'information du réseau culturel français à l'étranger, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française ;
- le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger.

Votre Rapporteur regrette évidemment que l'Institut français ne soit pas l'opérateur de notre politique audiovisuelle extérieure, qui est partie intégrante d'une diplomatie culturelle. L'Institut français développe pour l'heure une politique pragmatique avec des collaborations sur le terrain et des conventions avec chacun des acteurs. Il serait cependant hautement souhaitable que la question de la tutelle soit à nouveau posée, alors que l'organisation actuelle de ce vecteur d'influence est un sujet d'inquiétudes à plusieurs niveaux. La difficulté pour la mission d'information commune de la commission des Affaires étrangères et de la Commission des Affaires culturelles d'aboutir à un rapport commun sur le sujet ne fait que confirmer les doutes de Votre Rapporteur sur l'architecture qui a été choisie et l'environnement de travail qui en a résulté.

Le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial permet à l'Institut français, qui bénéficie de moyens humains et budgétaires consolidés, de faire plus facilement appel à des financements privés, gérés selon

une comptabilité privée. Il peut aussi lever des fonds issus de l'Union européenne et des organisations internationales. Il bénéficie de 14 millions d'euros au titre de la « rallonge » de 20 millions d'euros pour la politique culturelle extérieure de la France. Ces 14 millions d'euros ont été intégrés dans la dotation pour charges de service public.

Son budget primitif pour 2011 s'élevait à 42,54 millions d'euros. Il progresserait à 62,49 millions d'euros en 2012, comprenant 18,71 millions d'euros pour l'expérimentation. Les sources de financement proviennent principalement de la subvention pour charges de service public du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), qui s'établit à 49,2 millions d'euros au titre du programme 185, du ministère de la culture, des produits du mécénat et des collectivités locales. L'Institut français est doté de 145 emplois (ETP) dont 41 par transfert du ministère des Affaires étrangères et européennes, ainsi que 8 mises à disposition du ministère de la culture et 7 du ministère de l'éducation nationale. S'y ajouteront 30 ETP du programme 209 et 14 du programme 185 correspondant aux services dans les pays faisant l'objet de l'expérimentation et la masse salariale correspondante, ainsi que les dotations de ces services.

L'Institut français reprend la mission de suivi et de coordination des saisons culturelles auxquelles votre Rapporteur consacre traditionnellement quelques lignes dans son rapport pour en 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.

L'année 2011 a été marquée par l'annulation de *l'année du Mexique en France*. Cependant, d'une part, un certain nombre de manifestations ont été maintenues, avec malheureusement moins de publicité. C'est le cas d'une soixantaine d'entre elles, par exemple les rencontres de la photographie. D'autre part, quelques 400 000 euros ont été redéployés notamment en direction de la Tunisie, à un moment où il était opportun de programmer des actions culturelles.

Trois Saisons culturelles sont en revanche en cours :

– l'Année Liszt a été lancée le 18 janvier 2011 et se terminera en décembre 2011. Le budget (frais de fonctionnement, aide à projet et communication) est de 112 000 euros. Le financement se répartit comme suit : fonds publics (Institut français) : 80 000 euros et mécénat (Caisse d'Epargne) : 32 000 euros ;

– le Festival Estonie tonique se déroulera d'octobre à novembre 2011. Le budget du fonds commun (opérations de communication) et des frais de fonctionnement est de 125 000 euros. Le financement se répartit comme suit : fonds publics (Institut français) : 75 000 euros et apport de la partie estonienne : 50 000 euros ;

– le Tandem Paris-Buenos Aires donne lieu à des manifestations tout au long de l’année. Le budget (missions, aide à projets et opérations de communication) est de 235 000 euros. Le financement se répartit comme suit : fonds publics (Institut français) : 175 000 euros et convention ville de Paris/ Institut français : 60 000 euros.

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	<ul style="list-style-type: none">- Festival Croatie en France (début 2012, un à deux mois)- Festival France-Roumanie (à confirmer)<ul style="list-style-type: none">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	<ul style="list-style-type: none">- Saison de la France au Vietnam (2^e semestre)
2014	<ul style="list-style-type: none">- Saison du Vietnam en France (1^{er} semestre)- Saison du Liban en France (2^e semestre, à confirmer)
2015	<ul style="list-style-type: none">- Saison de la France en Corée (à confirmer)
2016	<ul style="list-style-type: none">- Saison de la Corée en France (à confirmer)

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

B – L’expérimentation du rattachement en cours

La loi du 27 juillet 2010 relative à l’action extérieure de l’Etat prévoit qu’une expérience de rattachement à l’Institut français sera faite dans au moins dix postes représentatifs de la diversité de notre réseau. 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.

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’après débats, la loi relative à l’action extérieure de l’État a clairement affirmé – et à raison ! – 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 ». La direction des représentations locales de l’Institut Français, dans les postes expérimentateurs, est confiée au COCAC (conseiller de coopération aux affaires culturelles), qui continuerait d’exercer selon un régime de « double casquette » ses fonctions de conseiller de l’ambassadeur, sous son autorité directe.

Un arrêté du 6 janvier 2011 a fixé une liste de treize postes dans lesquels est conduite l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger. Elle comporte les pays suivants : Cambodge, Chili, Danemark, Emirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Grande-Bretagne, Inde, Koweït, Sénégal, Serbie, Singapour, Syrie. La Syrie sortira prochainement du champ de l'expérimentation en raison de la situation politique. La liste remplit l'objectif de représenter le réseau dans sa diversité : huit de ces pays disposent d'un EAF, quatre non. Ces derniers disposeront donc d'une antenne Institut français, c'est-à-dire un bureau local doté de l'autonomie financière.

Un cahier des charges de l'expérimentation a été approuvé par arrêté du ministère des affaires étrangères et européennes du 15 février 2011. Le travail préparatoire à l'expérimentation (études juridiques sur le statut du réseau et de ses personnels, montage financier, organigramme...) a été engagé. Il est important de souligner que l'expérimentation est effectuée sur un périmètre identique à celui défini pour la mise en œuvre de l'EAF unique. Toute la difficulté en pratique est de mettre en place un rattachement totalement réversible, y compris en termes de statut des personnels (passation de contrats réversibles).

Un « *premier rapport d'évaluation prospective des résultats de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger* » a été adressé aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ce rapport, en date du 31 mars 2011, présente les bases juridiques, méthodologiques et organisationnelles qui ont été élaborées pour la mise en place de l'expérimentation, évoque les étapes qui ont été déjà franchies et décrit la phase de lancement de l'expérimentation à travers son cadre réglementaire, ses objectifs opérationnels et ses enjeux, la démarche et le modèle d'évaluation choisis et le calendrier retenu.

En pratique, des réunions de personnels d'encadrement des postes concernés se sont tenues en février et en juin. La plus récente a permis de faire une première évaluation de l'état d'avancement de ce processus, en ce qui concerne les études juridiques (statut du bureau et statuts des personnels en particulier), la mise en place des conseils d'orientation stratégique locaux, les relations avec l'AEFE, les transferts de crédits d'intervention à l'EPIC en 2012 et les questions de communication.

Le coût, tant de l'éventuel rattachement tout entier 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.). Ce n'est qu'après le rattachement effectif des douze postes considérés à l'Institut français, à compter du 1er janvier 2012, qu'une évaluation du coût de la réforme pourra être menée. Il est certain que le rattachement a un coût mécanique du fait des cotisations patronales sur les

salaires des fonctionnaires détachés. Tout le pari est donc d'assurer la neutralité budgétaire et surtout de prouver, comme l'ont défendu les parlementaires, que le rattachement apporte une plus-value en termes de politique d'influence, avant de pouvoir peut-être se traduire en économies.

C – Le réseau associatif des alliances françaises et la recherche d'une meilleure complémentarité

Le réseau des 920 alliances françaises à travers le monde constitue un trésor national dont la capacité à se développer et à s'adapter aux réalités de terrain ne lasse pas d'émerveiller. Le mode de fonctionnement de la Fondation est totalement décentralisé. Ce sont des personnalités de la société civile locale qui décident de créer une Alliance française, la Fondation n'ayant que le pouvoir d'accepter ou de refuser cette démarche, éventuellement de « délabelliser » une Alliance dont les statuts ne seraient plus conformes aux principes du mouvement Alliance française (constitué par la Fondation et les Alliances françaises dans le monde).

La Fondation Alliance française est un partenaire privilégié dans la mise en œuvre de la politique culturelle extérieure, dont l'action est essentielle pour notre dispositif culturel à l'étranger. La majorité des Alliances françaises conventionnées se consacrent essentiellement aux cours de français, mais plusieurs disposent de toute la palette des activités d'un centre culturel (cours de langue, programmation culturelle, médiathèque), notamment en Amérique latine, en Russie ou en Inde. Les Alliances françaises font ainsi, aux côtés des centres culturels et des instituts français, partie intégrante du réseau culturel français à l'étranger.

Ce réseau associatif ne s'est jamais aussi bien porté nous dit la Fondation Alliance française. Il prodigue aujourd'hui des cours de Français à 446 563 étudiants. Ce chiffre, qui n'inclut que les Alliances conventionnées avec un SCAC, est à comparer aux 210 181 personnes qui suivent les cours dispensés par le réseau public des établissements culturels à autonomie financière. Si l'on inclut les cours d'autres matières (civilisation, gastronomie par exemple), ce sont près de 542 462 personnes qui suivent les cours d'une alliance française, soit un nombre en progression de 7,84 %. Le recensement de l'année 2010 confirme donc la tendance à l'augmentation continue des effectifs, de l'ordre de 2 à 4 % par an depuis dix ans. Au cours de cette période, la Fondation Alliance française a conduit une réforme tendant à assainir le réseau : quelques 200 alliances ont été retirées de l'annuaire, tandis qu'une centaine ont été ouvertes et fonctionnent. L'objectif était de disposer d'un réseau plus homogène d'associations orientées vers le public, proposant des cours et des manifestations culturelles. Le réseau des alliances françaises bénéficie enfin d'un parc immobilier exceptionnel, qui a souvent été acquis avec une participation de l'Etat français.

L'implantation des alliances françaises est historiquement très forte en Amérique latine, avec 145 000 élèves. Il n'y existe d'ailleurs d'Institut français qu'à Santiago du Chili et à Mexico. L'implantation est remarquable au Brésil, en

Colombie et au Pérou notamment. Mais depuis les années 1990, un véritable basculement géographique s'opère en direction de l'Europe et de l'Asie, qui vient contrebalancer l'énorme présence en Amérique latine. Le nombre d'étudiants suivant des cours dans une alliance française en Europe est de 80 000 et en Asie de 90 000 (à titre de comparaison ils sont 68 000 en Afrique), notamment dans les villes moyennes.

L'Inde constitue un cas particulier du fait de l'existence d'un réseau ancien et de qualité, qui s'est développé en l'absence de centre ou institut culturel. C'est un exemple intéressant car il s'agit d'un des pays choisis pour l'expérimentation du rattachement à l'Institut français. Cela signifie qu'il existe désormais en Inde un « Institut français » à côté de l'Alliance française. L'arrivée de cette marque nouvelle, qui en réalité recouvre uniquement un service administratif d'ambassade, n'est pas sans susciter des interrogations. Au-delà du cas particulier de l'Inde, Votre Rapporteur a pu ressentir une certaine crainte que la réforme ne vienne affaiblir le réseau des Alliances françaises en portant une guerre des marques qui serait évidemment tout à fait préjudiciable et qui n'était pas dans l'intention du législateur.

Ces craintes sont évidemment légitimes. Sans doute le discours martelant que la réforme devait permettre la diffusion d'une marque unique a été maladroit et a dérouté certains acteurs locaux. Sans doute également ces derniers n'avaient-ils pas pris la mesure de ce que l'Institut français pourrait recouvrir trois réalités : un EPIC à Paris, un ancien centre ou institut culturel ou le service administratif de l'ambassade sous l'autorité du COCAC (conseiller de coopération aux affaires culturelles) qui en assure la direction, y compris dans des villes où l'alliance française était seule marque à incarner la politique culturelle française. C'est le cas en Inde et à Singapour. Mais Votre Rapporteur veut croire que ces inquiétudes ne sont que passagères, pour au moins deux raisons : d'abord, la direction de l'Institut français comme la Direction générale de la mondialisation lui ont paru très attachées à trouver un équilibre satisfaisant, ensuite – et c'en est aussi une traduction – les alliances françaises demeurent relativement préservées des restrictions budgétaires que subissent les crédits dédiés à l'action culturelle.

Il convient de rappeler en effet que, localement, certaines Alliances bénéficient de subventions de la part des ambassades ou de la mise à disposition d'agents expatriés (généralement leur directeur) et 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 donc été maintenu. Ce soutien prend la forme :

– d'une subvention de fonctionnement à la Fondation Alliance française au titre de l'animation du réseau (800 000 euros en 2010 et 800 000 euros par an prévus en 2011, 2012 et 2013, dans le cadre de la convention de partenariat 2011-2013) ;

– d’une subvention destinée aux délégations générales, versée directement à la Fondation (d’un montant de 842 814 euros en 2010 et de 860 864 euros en 2011 et 2012) ;

– de subventions pour opérations versées par les ambassades aux Alliances locales (d’un montant de 6,5 millions d’euros en 2010 et de 7 millions d’euros en 2011) ;

– de la mise à disposition de personnels expatriés (366 expatriés répartis dans 252 alliances présentes dans 90 pays) pour environ 30 millions d’euros en 2010 et 32,5 millions d’euros en 2011.

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

(en millions d’euros)

	2008	2009	2010
Alliances françaises (<i>via</i> 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.

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. Elles bénéficient également du programme de professionnalisation des agents du réseau.

Hors la Fondation Alliance française à Paris, les Alliances françaises disposaient en 2010 des moyens humains et financiers suivants :

– 234 cadres expatriés et 106 volontaires internationaux mis à leur disposition par le ministère des Affaires étrangères et européennes (pour un coût d’environ 30 millions d’euros) ;

– environ 8 500 administrateurs bénévoles ;

– environ 9 000 enseignants recrutés localement pour 492 000 étudiants ;

– environ 100 millions d’euros de recettes propres totales provenant essentiellement des activités de cours ;

– près de 7 millions d’euros de subventions apportées par les ambassades ;

– environ 6 millions d’euros de subventions publiques locales et financements privés.

Le taux d’autofinancement des Alliances soutenues par la France est actuellement de 75 %. Ce taux tient compte du coût des agents mis à la disposition des Alliances françaises par le ministère des Affaires étrangères et européennes, mais ne tient pas compte du coût des nombreuses manifestations culturelles qui

circulent dans les alliances et qui sont prises en charge par les Services de coopération et d'action culturelle des postes ou par l'opérateur Institut Français.

Un plan triennal conjoint entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et la Fondation Alliance Française sur l'évolution du réseau, matérialisé par la convention triennale (2011-2013) signée le 1^{er} octobre 2010, 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* ». Le ministère réexamine dans ce cadre 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.

Le Quai d'Orsay n'exclut pas la possibilité de fermer des EAF 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. 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. En revanche, la rationalisation du réseau emporte de s'interroger sur les situations de « doublons » en proposant, en fonction du contexte local, des transferts tantôt au profit de l'Institut français local, tantôt au profit de l'Alliance française.

Pour clore ce développement consacré à l'équilibre à trouver pour respecter la spécificité et consolider la réussite de notre réseau des Alliances françaises à l'étranger, dont il a toujours été admiratif, votre Rapporteur souhaite exprimer cependant la nécessité de penser dans un deuxième temps l'incarnation de notre diplomatie d'influence. À ce jour, la réforme du réseau public se fait à périmètre constant. Il n'est ainsi pas prévu de créer de nouveaux EAF, autres que les « coquilles vides » qui supplantent les services culturels des ambassades dans les pays ne disposant pas d'EAF et inclus dans l'expérimentation du rattachement à l'Institut français. Mais cela doit-il rester ainsi ?

Cette question devra être posée dans quelques pays stratégiques où notre place doit être renforcée, afin de lever toutes les ambiguïtés qui se nouent localement autour du nouveau rôle des Instituts français. Dans un pays comme l'Inde, pays stratégique s'il en est, la diplomatie d'influence a-t-elle vocation à

être exercée demain par les Alliances françaises ? De même, dans les Emirats arabes unis, à Abou Dabi précisément, n'est-il pas nécessaire d'étoffer notre implantation, qui se résume à une petite alliance française, notamment pour capitaliser sur des projets importants comme le Louvre et la Sorbonne ou sur notre réseau d'enseignement ? Ces attributions nouvelles doivent-elles être conférées à l'Alliance française ou être assumées par un EAF du réseau public ? Ces questions doivent être à l'ordre du jour. La cartographie est en effet la prochaine étape de réforme. Elle serait sans doute facilitée par la réussite de l'expérimentation de rattachement au réseau.

D – Les objectifs rénovés de la diplomatie culturelle

L'organisation de la politique culturelle est désormais opérationnelle. Cela ne doit pas éluder l'importance de la politique elle-même. Votre Rapporteur a donc souhaité présenter les objectifs qui lui sont assignés et leurs traductions concrètes afin, d'une part, de souligner la diversité des actions conduites en matière culturelle, et, d'autre part, de mettre en valeur le travail effectué pour promouvoir la langue française à travers le monde. Dans les deux cas, l'Institut français bénéficie de nombreux transferts de compétence en gestion ou en programmation et investit pleinement ces responsabilités.

Les actions de coopération culturelle ont pour objectifs principaux 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 Etats membres de l'Unesco. Ces deux objectifs sont déclinés par les services culturels, les instituts et centres culturels, les alliances françaises et les bureaux spécialisés, en fonction des possibilités et des attentes de leur pays d'accueil. En 2011, afin de faciliter la lisibilité de l'action culturelle extérieure de la France, le périmètre du programme 185, qui jusque là se limitait au service d'enseignement public français à l'étranger et à la coopération culturelle avec les Etats membres de l'Union européenne et les grands pays industrialisés du monde développé, a été élargi au monde entier. Le réseau culturel français à l'étranger :

- promeut le dialogue et les échanges artistiques de haut niveau ainsi que la création contemporaine tant en arts visuels, en arts de la scène qu'en musique. On peut citer le Festival de cirque à Buenos Aires en 2009, la résidence et la diffusion des compagnies de danse françaises les plus novatrices aux Etats-Unis grâce au fonds franco-américain Fused ; l'organisation des Saisons ;

- assure l'animation et la coordination du réseau culturel français à l'étranger ;

- diffuse la production audiovisuelle française et appuie les opérateurs spécialisés. A titre d'exemple, le premier festival de films en ligne a pu être lancé grâce à des financements octroyés par Unifrance ;

– promeut le cinéma français par une action auprès des universités ou des institutions culturelles à l'exemple du programme *Tournées* aux Etats-Unis ou du soutien des cinématographies du Sud notamment avec le Fonds Sud (dont le secrétariat a été transféré à l'Institut français) et le Pavillon des cinémas du Sud à Cannes ;

– favorise la participation française au débat mondial des idées. La France s'implique dans ces débats, faisant ainsi mieux connaître sa réalité et ses idées notamment grâce au Fonds d'Alembert, transféré à l'Institut français. Ce fonds permet aux SCAC, aux instituts, 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. 50 projets ont été soutenus en 2011 et touchent à l'ensemble des enjeux globaux du monde contemporain comme « Diversité culturelle et internet » en Argentine, « Croissance et/ou bien-être » en Allemagne, « Mondialisation et ressources naturelles » au Chili, « Mondialisation du droit et émergence de nouveaux espaces normatifs en Asie » au Japon, « Finance et éthique : l'expérience de la finance islamique » en Malaisie, ou encore « Innovations technologiques, enjeux territoriaux et stratégies patrimoniales » en Ouganda.

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 :

– la promotion et la vente de notre expertise culturelle et artistique (patrimoine, architecture, muséographie, action culturelle en faveur du public, archives, bibliothèques, etc.) : Des missions d'étude en France, en 2010 et 2011, de plusieurs responsables du patrimoine tanzanien dans le cadre de la rénovation de la politique nationale muséale, ainsi que la mission d'un musicologue français à Kilwa sur l'intégration au sein des musées de ce pays du patrimoine immatériel, ont permis de valoriser l'expertise française dans ces domaines. Un AT tourisme et patrimoine travaille également auprès du Ministère des Ressources naturelles et du Tourisme de Tanzanie sur la mise en valeur du site de Kilwa. De plus, son action facilite le développement de coopérations décentralisées. En 2011, les postes et le Département ont participé à la création d'une formation francophone de gestionnaires de sites patrimoniaux et d'une plateforme numérique d'échanges à destination de ces mêmes professionnels, pilotées par le Réseau des Grands Sites de France. Le soutien de plusieurs postes et du Département a permis la tenue d'un colloque sur la protection du patrimoine astronomique organisé par la Société astronomique de France, en septembre 2011, de prendre une dimension internationale, dans la perspective d'un rapprochement entre sites européens pour une route des observatoires astronomiques ;

– le renforcement de la présence de nos industries culturelles dans les pays à marché dynamique et dans les pays émergents, qui passe désormais par les plateformes et les serveurs numériques.

En outre, grâce à la « rallonge », deux chantiers ont été lancés :

– l’engagement du réseau culturel français sur la voie du numérique : développement de projets novateurs, soutien des organisations professionnelles pour que puissent être effectués les investissements qui permettront de prendre le virage des technologies numériques notamment dans le secteur de la musique ;

– la formation de l’ensemble des agents expatriés et recrutés locaux (livre, ingénierie culturelle, avec un important volet numérique, nouvelle scène du spectacle vivant français, audiovisuel, etc.)

Ces efforts ont été poursuivis en 2011 par l’Institut français, avec pour objectif de :

– maintenir l’effort en faveur des postes dits « prescripteurs » ou ceux qui sont en voie de l’être : pays de l’UE à 15, Etats-Unis, Chine, Japon, pays du Golfe, Brésil, Mexique, Inde, Afrique du Sud ;

– encourager le réseau culturel à renforcer son action de partenariat et de mécénat. Tous les événements précédemment cités n’existent que grâce aux cofinancements et aux partenariats. Dans les pays d’Asie développée et en Chine, le cofinancement peut atteindre 90%. Aux Etats-Unis et maintenant en Angleterre, 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 des pays de résidence (Etant donnés à New York, Fluxus depuis 2010 à Londres). Des fondations ont été créées (Nuovi Mecenati en Italie) ;

– poursuivre la modernisation du réseau et la formation de ses agents, pour qu’il puisse répondre aux évolutions du paysage culturel mondial de plus en plus tourné vers les nouvelles technologies grâce au maintien des crédits exceptionnels.

L’Institut français a notamment fait un travail considérable pour mettre au point des outils utilisables partout et par tous avec le recours à la numérisation et aux plateformes : il a par exemple été créé une application numérique sur les projets et les lieux artistiques et une plateforme IF Cinéma donnant accès à un fonds considérable de films récents à télécharger.

Votre Rapporteur souhaite également cette année consacrer quelques développements aux actions de promotion du Français dans le monde, après la tenue les 19 et 20 octobre derniers des Etats généraux de la promotion du français dans le monde, présidés par le ministre d’Etat Alain Juppé, le Secrétaire Général de la Francophonie Abdou Diouf et Amin Maalouf de l’Académie Française. Ces actions illustrent également le rôle croissant de l’Institut français.

Notre politique est organisée autour des priorités suivantes : conforter le statut du français langue internationale, valoriser le français comme outil de développement dans les pays francophones du Sud, soutenir l’enseignement du français dans les systèmes éducatifs étrangers et participer à la formation des élites universitaires et professionnelles étrangères. Ces deux derniers thèmes seront aussi

développés dans la troisième partie de ce rapport consacrée à l'enseignement français, en France et à l'étranger.

En 2011, l'Institut français est devenu le nouvel opérateur, en particulier dans les domaines de la promotion de la langue et de son enseignement. Au sein de l'Institut français, le département de la langue française met en œuvre et soutient des programmes destinés à renforcer la place de la langue française dans le monde. Il poursuit les actions de promotion, de diffusion et d'enseignement de la langue française dans le réseau culturel (instituts français, alliances françaises) ainsi que dans les systèmes éducatifs locaux (établissements scolaires et universitaires) menées jusqu'ici par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

Il accompagne également l'introduction d'une deuxième langue vivante pendant la scolarité obligatoire à l'étranger. Cette mesure bénéficie souvent au français. Il s'agit de consolider les dispositifs d'enseignement bilingues francophones qui scolarisent 1,7 millions d'élèves en 2010 pour l'ensemble des pays du programme 185. Ces sections bilingues constituent le fleuron de l'enseignement du français et un vivier de recrutement des filières francophones universitaires. Les prévisions 2011 s'élèvent à 1 782 000 et la cible 2013 est de 1 785 000. Le 15 juin 2011, le Ministre des Affaires étrangères et européennes a présenté en conseil des ministres un plan de développement de l'enseignement français à l'étranger qui crée notamment un label « FrancEducation », destiné aux établissements étrangers à programmes nationaux proposant des contenus francophones de grande qualité et s'inspirant du modèle éducatif français.

Le renforcement de l'usage du français passe aussi par son apprentissage par les fonctionnaires non-francophones des États membres appelés à siéger à Bruxelles et, ceux des pays voisins de l'Union européenne. Il vise à améliorer leurs capacités de travail et de négociation en français, s'agissant en particulier des personnels des nouveaux États membres. Le fonds d'intervention pédagogique mis en œuvre sur le programme 185 vient compléter le programme pour les pays qui ne sont pas membres de l'Organisation internationale de la francophonie. Il s'est élevé à 174 500 euros en 2010 et 67 500 euros en 2011. Dans le cadre de la préparation des présidences du Conseil de l'Union européenne des stages de formation sont organisés par les postes concernés avec l'ENA. En 2010, des formations ont été proposées aux fonctionnaires danois et chypriotes.

La promotion du français est également réalisée à travers les échanges scolaires. Le programme « Allons en France » vise à sélectionner de jeunes élèves et étudiants méritants (16 à 20 ans) pour leur offrir l'expérience d'un séjour de haut niveau en France (11 jours au mois de juillet) destiné à conforter leur intérêt pour la francophonie. Autour du thème « La France, terre d'olympisme », destiné à favoriser les échanges autour d'activités sportives et culturelles, l'édition 2010 a rassemblé 158 jeunes apprenants de français âgés de 16 à 20 ans, venus de 81 pays différents pour cette édition. En 2011, ce programme a été transféré avec le budget correspondant à l'Institut français. Le programme des Rencontres Internationales

de Jeunes ont quant à elles réuni 288 jeunes en 2011 en provenance de cinquante-deux pays, répartis en sessions autour de thématiques culturelles, écologiques et sportives, principalement durant l'été. Ce programme a été transféré pour sa gestion administrative et technique à l'Institut français en 2011. La programmation est toujours réalisée par les postes sur le programme 185.

Enfin, l'expertise et la formation pédagogiques des enseignants sont essentiels pour assurer la qualité de l'enseignement du français et donc sa diffusion. *Des actions de formation des enseignants de français des systèmes éducatifs locaux* sont organisées par la grande majorité des SCAC. Des formations régionales ont également permis de développer des synergies et des échanges d'expériences entre les enseignants d'une même zone géographique. *L'opération « Profs en France »* est un outil important de notre coopération pour le français avec les autorités éducatives locales à l'heure où la promotion et la diffusion du français s'appuient sur une nécessaire professionnalisation des professeurs de français dans le monde. Elle répond à une demande croissante de soutien de la part des professeurs de français qui font face à la concurrence de plus en plus forte d'autres langues. Cette opération a été transférée à l'Institut français en 2011. Pour cette édition construite sur le même format que les précédentes, 90 enseignants provenant de cinq pays (Cambodge, Vietnam, Laos, Liban, Mali) ont été accueillis en France pendant deux semaines, en juillet, pour un séjour de haut niveau, à Paris et en province, autour de composantes linguistique, didactique, culturelle, de gestion de projet et de communication.

Il convient de citer également le programme d'utilisation renforcée des technologies de l'information et de la communication au service de l'enseignement (TICE) pour l'apprentissage de la langue française (hors pays francophones). Ce programme a également été transféré à l'Institut français en 2011 pour lequel le numérique est une priorité transversale et qui a apporté son soutien aux projets de 32 pays à hauteur de 363 110 euros.

Enfin, il convient d'ajouter les manifestations en matière de francophonie, qui sont structurées de manière récurrente autour d'initiatives relevant, d'une part, de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) pour la *Journée internationale de la francophonie* du 20 mars, et, d'autre part, du ministère de la Culture et de la Communication, de la Délégation à la langue française et aux langues de France (DGLFLF), et, depuis le 1^{er} janvier 2011, de l'Institut français pour la *Semaine de la langue française*, dont la 16^e édition en 2011 a vu 2 300 événements à partir de 125 témoignages. Alliances françaises, Centres culturels français, Instituts français, établissements scolaires, universités et nombreuses associations se sont investis afin de faire connaître et valoriser la langue et la culture française à l'étranger.

III – L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS : UN VECTEUR D'INFLUENCE A CONSOLIDER

Le 15 juin 2011, le Ministre des Affaires étrangères et européennes a présenté en conseil des ministres un plan de développement de l'enseignement français à l'étranger qui confirme la dotation budgétaire de l'AEFE et l'effort réalisé en matière d'aide à la scolarité, propose une cartographie et crée un nouveau label à destination d'établissements d'excellence étrangers, nouvel outil pour diversifier l'offre d'une éducation « à la française », développer notre présence éducative dans le monde, et offrir une réponse au besoin d'extension du réseau sans que celle-ci ne prenne toujours la forme de l'homologation.

Ce plan confirme et conforte l'AEFE dans son rôle d'animatrice du réseau d'enseignement français, pose le problème central de la cartographie et participe du continuum indispensable à assurer entre les deux facettes de notre politique d'enseignement français : l'enseignement à l'étranger dans le primaire et le secondaire et l'accueil en France d'étrangers dans nos établissements d'enseignement supérieurs. L'objectif est en effet bien, dans tous les cas, de renforcer dans les conditions les mieux adaptées, la formation selon des standards français d'élèves étrangers qui diffuseront autour d'eux la culture, le savoir et les valeurs françaises.

Deux opérateurs devraient à partir de l'année prochaine piloter une politique d'influence de plus en plus concurrentielle : l'AEFE, qui a été mise à l'épreuve ces dernières années et a prouvé sa résilience, et le nouvel EPIC Campus France, pour lequel toutes les interrogations ne sont pas levées. Qui dit concurrence pour attirer dans un système scolaire les élèves, appelle aussi des moyens à la hauteur. Votre Rapporteur considère que la gratuité, certes partielle, des frais de scolarité des élèves Français à l'étranger ampute inutilement les moyens, déjà limités, disponibles pour réaliser nos ambitions.

A – Une politique d'attractivité en pleine expansion et qui bénéficiera d'une rallonge bienvenue

Le nombre d'étudiants étrangers en France a crû de 63 % depuis l'année universitaire 2000-2001 et atteint aujourd'hui 284 659, soit 12,3 % de la population étudiante totale, plaçant la France en troisième position mondiale, derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni mais devant l'Allemagne. Si l'on ne retient que les étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur rattachés au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, la progression sur la même période est 43 % pour atteindre le nombre de 228 009 étudiants étrangers.

Le réseau diplomatique et consulaire français délivre depuis l'année 2005 un peu plus de 60 000 visas pour études par an. Après une baisse continue entre 2003 et 2006, la tendance s'est inversée : faible augmentation entre 2006 et 2007 (+ 1,24%), forte augmentation (+ 9,85%) entre 2007 et 2008. Les tableaux suivants ne prennent en compte que les visas délivrés pour des études effectuées à titre privé (un millier de visas pour études concernent en effet des fonctionnaires, diplomates et militaires).

Evolution des visas accordés aux étudiants étrangers entre 2005 et 2010

2005	2006	2007	2008	2009	2010
63 833	62 900	63 544	69 822	71 553	74 813
	-1,46%	1,02%	9,87%	2,45%	4,55%

Source : ministère des Affaires étrangères

Dans ces conditions, la perspective n'est plus seulement quantitative mais aussi qualitative, pour faire de ces étudiants étrangers un véritable levier du rayonnement culturel, politique et économique de notre pays. Le développement de la mobilité étudiante et de l'attractivité de notre pays devient ainsi un axe fort de notre diplomatie d'influence, comme en atteste les crédits supplémentaires accordés à l'octroi de bourses dans un contexte budgétaire peu propice aux rallonges. L'accent doit désormais porter sur le développement de la mobilité guidée par l'excellence et le renforcement de l'attractivité de notre enseignement et de notre pays à l'égard des étudiants qui formeront l'élite mondiale de demain, particulièrement dans les grands pays émergents.

- 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. L'Agence CampusFrance a pour principaux objectifs de promouvoir l'enseignement supérieur français à l'étranger, en suivant les priorités définies par ses tutelles et d'offrir aux étudiants étrangers des prestations d'information, d'orientation et d'inscription pour suivre des études supérieures en France. 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 25 juillet 2011, 96 pays disposaient de 161 espaces (ou antennes) CampusFrance.

Le réseau des Espaces CampusFrance se stabilise et se professionnalise de plus en plus : il repose en effet maintenant sur des personnels mieux formés et sur des missions plus claires. En 2011, douze sessions de formations (2 à Paris, 10 à l'étranger) se sont tenues, ou auront lieu, permettant la formation de 370 agents (248 ayant déjà participé et 122 à venir). Une « grille de labellisation » des Espaces CampusFrance a permis en outre de mieux cerner les conditions de mise en œuvre des services attendus. Les Espaces CampusFrance en Amérique ont

consolidé leur réseau. Le maillage des Espaces CampusFrance en Europe s'est resserré à l'occasion de la Présidence française, avec l'ouverture de cinq nouveaux Espaces. Il atteint désormais un total de 41 Espaces répartis sur tout le continent. En Asie un nouvel Espace a été labellisé au début de l'année 2010, au Japon. Afin de mieux répondre à la demande croissante d'études en France, des ouvertures de nouveaux Espaces CampusFrance sont actuellement à l'étude dans 7 pays répartis sur tous les continents. La participation importante des Espaces d'Afrique et du Maghreb aux Rencontres CampusFrance, la formation de nouveaux personnels à Paris et les déplacements de représentants de l'Agence CampusFrance dans certains pays de cette zone ont permis de resserrer les liens entre les personnels des Espaces et l'Agence à Paris.

Sans lien fonctionnel avec l'Agence CampusFrance de Paris mais directement intégrés au réseau diplomatique du MAEE, ces espaces intègrent également – depuis mars 2007 – les anciens CEF (centres pour les études en France). À ce jour des CEF existent dans 31 pays, couvrant ainsi 85 % de la demande de visa pour études. Ils sont des parties intégrantes des établissements culturels français à l'étranger (instituts et centres culturels ainsi que les Alliances françaises) et placés sous l'autorité des services culturels, qui en couvrent les dépenses de fonctionnement (rémunérations comprises). Les Espaces CampusFrance à procédure CEF assurent l'accueil et l'orientation des étudiants, vérifient la solidité des parcours et projets de formation, et permettent aux établissements d'enseignement supérieur de bénéficier d'une aide à la décision de préinscription. La crédibilité du réseau CEF est aujourd'hui reconnue : près de 100% des universités françaises sont membres du réseau, l'IGV (Instruction générale sur les visas) intègre ce traitement en amont des dossiers académiques, la quasi-totalité des décisions consulaires d'attribution de visas suivent les avis SCAC portant sur l'appréciation académique du dossier.

Ce sont eux qui assurent l'évolution à la hausse des délivrances de visas, comme le souligne le tableau suivant :

Evolution des visas accordés aux étudiants étrangers entre 2005 et 2010

	2007	2008	2009	2010	Evolution 2009/2010
Pays avec CEF	50 420	51 878	58 614	62 994	7,5%
Pays sans CEF	13 124	17 944	12 939	11 819	-8,7%
Total	63 544	69 822	71 553	74 813	4,6%

Source : ministère des Affaires étrangères

Les dépenses de promotion dans le budget de l'agence CampusFrance (hors frais pris en charge sur le budget des SCAC et des Etablissements à autonomie financière (EAF), pour ce qui relève des recettes générées par la procédure CEF) se sont élevées à 1 841 086 euros en 2010 et à 2 115 004 euros en 2011, selon la répartition suivante : 26 % pour l'Europe et Russie, 24 % pour l'Asie, 18 % pour l'Amérique latine, 8 % pour le Proche et Moyen- Orient ; 7% pour l'Afrique, 2 % pour l'Amérique du Nord et le résidu, c'est à dire 15 %, pour

les manifestations telles que les rencontres CampusFrance. Les frais afférents aux salaires du personnel et au fonctionnement des Espaces sont financés par les postes diplomatiques et les établissements du réseau culturel, qui ont en charge le pilotage de ce dispositif.

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 et 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.

- Parallèlement, l'évolution de la politique menée en matière d'octroi de bourses est tout à fait remarquable et votre Rapporteur se réjouit véritablement des crédits supplémentaires, certes ramenés à 2 millions d'euros, qui seront accordés en 2012 pour investir dans cet outil d'influence, après plusieurs années de baisse et une stabilisation l'an passé.

Le dispositif de bourses du gouvernement français (BGF) est défini par un arrêté interministériel du 27 décembre 1983. Il se compose de deux volets complémentaires : les bourses allouées par les postes diplomatiques (80 %) d'une part, et les programmes de bourses sur crédits parisiens, mis en place en 1999 dans le cadre de la politique d'attractivité de la France en matière de formation des élites (20 %) et notamment les programmes « Eiffel » et « Major », d'autre part. Octroyées par l'administration centrale selon une logique d'excellence internationale (programme de bourses Eiffel et Major) et par les postes diplomatiques en adéquation avec la stratégie de coopération en oeuvre dans le pays considéré, les bourses sont en 2011 encore gérées par l'association EGIDE et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), opérateurs respectivement du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Près de 15 500 bourses d'études et de stage pour étudiants et jeunes professionnels étrangers sont octroyées chaque année. Il convient d'y ajouter plusieurs centaines d'autres aides à la mobilité financées par les postes diplomatiques au travers de subventions à des fondations ou agences locales venant ainsi accroître l'effort du ministère en faveur de l'accompagnement des étudiants étrangers vers la France. Toutes les bourses sont attribuées sur des critères rigoureux, avec des taux de sélection élevés (un sur quatre en moyenne).

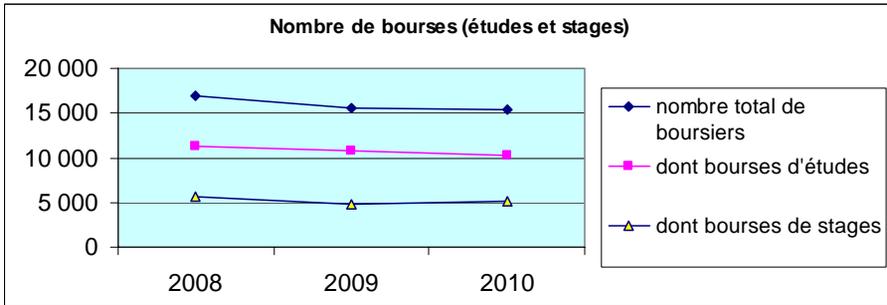
En 2010, le nombre total de BGF s'est élevé à 15 380, en légère baisse par rapport à 2009 (- 1,3%). Ce nombre s'élevait à 22 437 en 2002. Le nombre total de mensualités versées est en baisse régulière et s'est établi, en 2010, à 78 348. La durée moyenne d'une bourse est en revanche en hausse depuis 3 ans : 5,1 mois (contre 4,8 mois en 2007). Elle traduit l'effort entrepris pour maintenir ou

augmenter le nombre de bourses d'études par rapport aux bourses de stage, dans un contexte de budget contraint et de développement de l'aide-projet dans la Zone de Solidarité Prioritaire (Z.S.P.) (actions de formation de type stage pris en charge sur les Fonds de solidarité prioritaire).

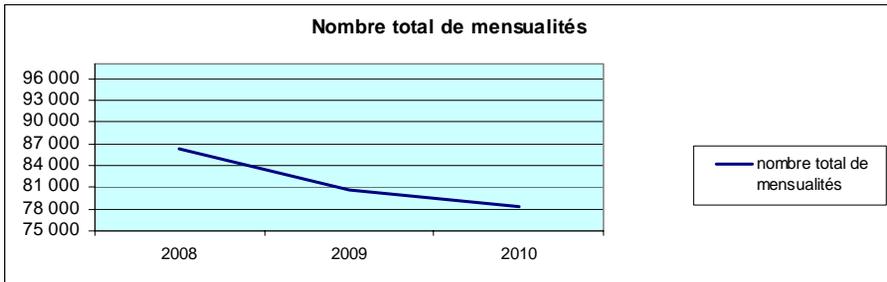
En outre, il existe dans plusieurs pays des dispositifs de bourses non BGF, qu'il s'agisse de bourses de l'Agence Universitaire de la Francophonie, de collectivités territoriales ou d'institutions privées, qui ne prennent pas toujours la forme d'une bourse du format « BGF ». Certains gouvernements étrangers disposent même de leur propre programme de bourses (Kazakhstan, Syrie, Gabon...).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total de boursiers	19 375	20 109	18 629	18 393	16 912	15 590	15 380
dont bourses d'études	10 939	11 936	11 910	11 891	11 328	10 804	10 219
dont bourses de stages	8 436	8 173	6 719	6 502	5 584	4 786	5 161
Nombre total de mensualités	92 985	92 866	92 402	89 461	86 297	80 572	78 348
Nombre de mois par boursier	4,8	4,6	4,9	4,8	5,1	5,1	5,1
Coût total en millions d'euros	104,1	104	97,3	91,1	85,9	76,5	80,5

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



Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.



Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Zone géographique	2009/2010		2010/2011	
	Nombre de boursiers		Nombre de boursiers	
	Volet Aefe	Volet Major	Volet Aefe	Volet Major
Amérique	91	130	105	124
Asie-Océanie	30	13	25	20
Europe	69	72	75	83
Maghreb	121	177	133	183
Afrique	68	57	85	72
Moyen-Orient	35	77	29	78
Total	414	526	452	560

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

La répartition par région fait apparaître que les étudiants originaires du continent africain restent en tête, mais ne représente plus que 40,3 % de l'ensemble contre 46,3% en 2000. Les pays d'Europe rassemblent 19,4 % des bourses. Ces chiffres sont identiques à ceux de 2000. Cette part relativement modeste s'explique par la montée en puissance, parallèlement, des boursiers pris en charge sur les crédits communautaires (au premier rang desquels Erasmus). Le continent asiatique représente 18,1% des bourses (13,8 % en 2000). Cette progression est conforme à l'action menée en direction de ces pays. Les pays du Proche et du Moyen-Orient totalisent 11,4 % des bourses contre 9 % en 2000. Enfin, le continent américain reçoit 10,8 % des bourses (8,3 % en 2000), dont 0,8 % pour l'Amérique du Nord. On assiste donc à un rééquilibrage progressif au profit de l'Asie et de l'Amérique latine, conforme aux objectifs fixés dans le cadre de l'exercice d'attractivité de la France.

Régions/Effectifs	2010	
	Effectif	%
Union Européenne (26 pays hors France)	1 345	8,7%
Autres pays d'Europe	1 646	10,7%
Maghreb	3 271	21,3%
Afrique sub-saharienne	2 925	19,0%
Proche et Moyen-Orient (dont Egypte)	1 761	11,4%
Asie du Sud et du sud-est	1 319	8,6%
Extrême orient et Pacifique	1 458	9,5%
Amérique du nord	122	0,8%
Amérique centrale et sud	1 533	10,0%
TOTAL	15 380	100

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le Département a maintenu, en 2010 et 2011, le nombre de bourses attribuées, en reconduisant les crédits alloués à leur financement. En outre, le Département a intensifié la recherche de cofinancements des programmes de bourses. Ces financements peuvent revêtir diverses formes : programme à coût partagé avec les Etats, 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 : dispositif de mobilité étudiante mis en place par le ministère des Affaires étrangères et européennes en partenariat avec de grandes entreprises françaises. Il propose à des étudiants étrangers d’approfondir leurs compétences dans un domaine précis lié à l’activité d’une multinationale française, à travers une année de formation en France complétée d’un stage rémunéré au siège de l’entreprise, avant de se voir proposer une éventuelle embauche dans la filiale de l’entreprise de leur pays d’origine. Ce dispositif représente au total plus de 40 programmes, 38 pays concernés et plus de 60 entreprises investies.

– avec les régions : programme ARCUS (Actions en Régions de Coopération universitaire et Scientifique).

La politique des bourses donne la priorité à l’excellence académique des étudiants, aux niveaux Master/Doctorat des filières scientifiques et sciences de l’ingénierie, d’économie, de gestion, de management, de droit et des sciences politiques en mettant l’accent sur les co-tutelles de thèse. L’accueil des boursiers du gouvernement français s’inscrit depuis la rentrée de 2006 dans le cadre d’une charte de qualité, préparée en écho à la charte européenne de qualité pour la mobilité. Il vise le renforcement de la sélectivité des procédures de recrutement, quel que soit le dispositif retenu (appel à candidature, logique de programmes sectoriels, logique de filières locales de formation supérieure) et le mode de sélection choisi (sélection sur dossier par le poste, par le partenaire local, lors de commissions mixtes de recrutement...) en mettant l’accent sur les programmes s’inscrivant dans une logique de partenariat (appui aux partenariats universitaires, programmes à coût partagé ou cofinancés lorsque le contexte économique le permet). Les bourses doivent être attribuées selon des critères lisibles par des jurys constitués majoritairement d’universitaires des deux pays. Une meilleure communication en direction des futurs boursiers et des partenaires locaux, une systématisation du suivi des réseaux d’anciens étudiants et boursiers ainsi qu’une attention portée aux programmes d’excellence sur crédits centraux constitueront les axes principaux de cette politique.

Discipline	Effectifs	en %
Administration-AES-économie-gestion	2 875	19%
Agronomie	307	2%
Architecture, urbanisme, am. Territoire	405	3%
Communication et sciences de l'information	275	2%
Droit et sciences politiques	1 045	7%
Ingénierie et sciences appliquées	3 127	20%
Langues-Lettres-Arts	3 140	20%
Santé	952	6%
Sciences fondamentales	1 819	12%
Sciences sociales et humaines	1 033	7%
Autres disciplines	402	3%
Total	15380	100%

Sources : Egide et CNOUS

Par ailleurs, votre Rapporteur souhaiterait présenter plus en détail le programme de bourses « Excellence-Major » destiné à aider les meilleurs élèves étrangers des lycées à programmes français de l'étranger à poursuivre des études de haut niveau dans l'enseignement supérieur français. Ce programme se compose de deux volets : le premier, financé sur crédits de l'AEFE, offre aux élèves étrangers des lycées français de l'étranger ayant obtenu le bac avec mention très bien ou bien, deux ans de bourse pour entrer en classes préparatoires ou dans un premier cycle d'études universitaires en France. Le second volet, sur crédits du Département, finance trois années supplémentaires de bourse pour permettre à ces étudiants de poursuivre leur cursus, dans les grandes écoles ou les cycles universitaires, jusqu'à l'obtention du grade de Master (bac + 5).

Une gestion unique pour ces deux programmes a été mise en place depuis le 1^{er} septembre 2007 ; elle est assurée par l'AEFE à laquelle le Département verse une subvention pour lui permettre la mise en œuvre du second volet de ce dispositif. Afin d'en faciliter le fonctionnement, une convention a été signée en 2010 pour déterminer les conditions dans lesquelles le MAEE apporte son concours au programme de bourses « Excellence-Major » mené par l'Agence. Cette convention, qui est reconduite dans la limite de cinq ans par un avenant annuel, fixe le budget du programme ainsi que le montant de la participation du MAEE. Au titre de l'année 2011, le montant de la subvention du MAEE nécessaire à la réalisation de ce programme a été fixé à 3 549 096 euros, identique à celui de l'an passé. L'AEFE consacre au premier volet du dispositif la somme de 2 520 000 euros.

En 2010, sur les 15 380 boursiers du gouvernement français, 1 012 (452 post-bac et 560 Major) ont bénéficié d'une bourse « Excellence-Major », selon la répartition géographique figurant dans le tableau suivant :

Zone géographique	2009/2010		2010/2011	
	Nombre de boursiers		Nombre de boursiers	
	Volet Aefe	Volet Major	Volet Aefe	Volet Major
Amérique	91	130	105	124
Asie-Océanie	30	13	25	20
Europe	69	72	75	83
Maghreb	121	177	133	183
Afrique	68	57	85	72
Moyen-Orient	35	77	29	78
Total	414	526	452	560

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

● Le « triennum » 2011-2013 entraîne 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 reste 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.

Le montant global des bourses recensées sur cinq lignes budgétaires différentes est de 79 millions mais certaines bourses sont co-financées par les postes sous la rubrique « moyens bilatéraux d'influence » (environ 9,2 millions), d'autres bourses dites « Major » sont gérées par l'AEFE (3,6 millions), d'autres attribuées par l'université franco-allemande (5,9 millions), et d'autres par l'Institut français (3,8 millions).

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une rallonge exceptionnelle de 3,3 millions d'euros pour les bourses d'attractivité, qui devraient être ramenés à 2 millions d'euros. Les moyens estimés pour les bourses d'études en 2012 seraient donc de 55,1 millions de bourses d'études, grâce à la dotation supplémentaire (56,4 avant mesure d'économies), auxquels il convient d'ajouter les 2,4 millions d'euros transférés à l'Institut français dans le cadre de l'expérimentation pour les treize postes initialement retenus (la répartition sera revue en gestion). Le montant total des bourses d'études est donc bien en progression et s'établira à 57,5 millions d'euros ⁽¹⁾, contre 55,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011.

Les crédits supplémentaires seraient affectés selon la répartition suivante, permettant d'octroyer quelques 200 bourses supplémentaires :

– 400 000 euros afin de doubler le nombre d'étudiants bénéficiant de la subvention de l'université franco-allemande ;

– 1 million d'euros au profit de l'Office méditerranéen de la jeunesse, en appui au printemps arabe ;

– 480 000 euros sur le programme Eiffel ;

– le résidu, soit 120 000 euros, pour les postes dans certains pays bien déterminés, soit où la France a vocation à développer sa politique d'influence et où elle accuse un certain retard par rapport à ses partenaires, notamment l'Allemagne, c'est le cas de l'Inde et de la Chine, soit où elle s'est engagée récemment comme l'Afghanistan.

(1) En revanche la répartition des 57,7 millions entre l'Institut français et l'action n°4 sera modifiée par le retrait de la Syrie du champ de l'expérimentation.

B – La mise en place laborieuse mais attendue du nouvel EPIC Campus France

La loi relative à l'action extérieure de l'Etat du 27 juillet 2010 a créé 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 1^{er} 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 dont la loi prévoyait la remise avant le 1^{er} 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.

L'EPIC exercera ses missions selon les orientations définies conjointement par ses deux ministres de tutelle :

- valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français, avec suivi des étrangers ayant accompli tout ou partie de leurs cursus dans ce système ;

- accueil des étudiants et chercheurs étrangers (hébergement, ...), en appui aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux collectivités territoriales ;

- gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs ;

– promotion et développement de l’enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l’information et de la communication.

Ainsi, outre ces missions qui correspondent aux objectifs poursuivis antérieurement par l’association Egide et le GIP CampusFrance, le nouvel EPIC aura pour tâches le suivi des anciens étudiants en France et la promotion des Nouvelles Technologie de l’Information et de la Communication.

Le budget de l’EPIC agrègera les budgets d’Égide et de CampusFrance. Il sera consolidé au terme du processus de mise en œuvre de l’établissement et suivra la constitution de l’organigramme de celui-ci. Pour autant, des efforts de productivité et de rationalisation ont été menés chez Egide afin de préparer cette fusion :

– optimisation de l’organisation interne de l’association : une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a été réalisée en 2010 ;

– maîtrise des charges de fonctionnement par une politique systématique de renégociation et de mise en concurrence des principaux fournisseurs de frais généraux ;

– renégociation de l’accord d’entreprise sur le temps de travail afin de limiter le recours aux heures supplémentaires.

Les résultats des premières années de redressement sont encourageants puisque le déficit d’exploitation d’Egide s’est nettement amélioré : - 1,4 million d’euros en prévisionnel 2011, - 1,93 million d’euros en 2010 contre - 4,99 millions d’euros en 2009.

Par ailleurs, afin de consolider la réduction de son déficit d’exploitation, Égide a initié en 2011 un plan de départs volontaires concernant 30 ETP soit 17 % de ses effectifs. L’accord d’entreprise venant à échéance l’an prochain a également été dénoncé afin de traiter la question des heures supplémentaires, la politique de temps de travail d’Egide étant particulièrement coûteuse.

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 2010	Budget prévisionnel 2011	Recettes	Exécution 2010	Budget prévisionnel 2011
Personnel	14,24	13,77	Ressources de l'État	4,28	4,60
Fonctionnement	11,17	10,70	– subventions de l'État	4,28	4,6
Intervention			– ressources fiscales		
			Autres subventions Ressources propres et autres	19,04	18,38
Total des dépenses	25,41	24,47	Total des recettes	22,58	23,62
Résultat : bénéfice			Résultat : perte	2,09	1,49
Total : équilibre du compte de résultat	25,41	24,47	Total : équilibre du compte de résultat	25,41	24,47

Source : projet annuel de performances du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » pour 2012.

Les emplois consolidés de l'EPIC CampusFrance manifestent un véritable changement d'échelle par rapport aux 35 agents de l'actuel GIP :

CONSOLIDATION DES EMPLOIS DE L'EPIC CAMPUSFRANCE

	Réalisation 2010 (*)	Prévision actualisée 2011 (**)	Prévision 2012
Emplois (ETP) rémunérés par l'opérateur	241	242	221
– sous plafond d'emploi des opérateurs	236	248	218
– hors plafond d'emploi des opérateurs	5	3	3
Autres emplois (ETPT) en fonction dans l'opérateur	7	7	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	6	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 2012.

On notera enfin que 700 000 euros ont été obtenus (dans le cadre de la rallonge de 4 millions d'euros) pour prendre en charge le surcôté lié au changement de statut de l'opérateur s'agissant des cotisations patronales. C'est pourquoi la subvention pour charges de service public de l'EPIC s'élèvera à 1,82 millions d'euros, correspondants à celle versée au GIP Campus France, augmentée des 700 000 euros permettant d'acquitter les cotisations patronales supplémentaires.

Les modalités de l'intégration au sein de l'opérateur des activités internationales du CNOUS sont rapidement apparues comme une question préalable à la mise en place du nouvel EPIC et à la définition de son équilibre économique général. La loi a prévu le transfert des activités internationales du CNOUS, c'est-à-dire 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). Concernant les bourses du gouvernement français, le CNOUS ne perçoit pas de frais de gestion, sauf programme spécifique, et reçoit uniquement un «forfait accueil» de 35 euros par boursiers. Egide perçoit au contraire des frais d'ouverture de dossier de 144 euros et des frais de gestion de 119,15 euros par mois pour les bourses d'étude du ministère des Affaires étrangères et européennes et l'association est pourtant déficitaire. Concernant les bourses des gouvernements étrangers, la rémunération du CNOUS est de 50 euros par mois par bourse. L'activité internationale du CNOUS est bénéficiaire de plus de 2 millions d'euros parce que la masse salariale est payée sur la dotation ministérielle. Les bénéficiaires sont utilisés par le CNOUS pour le réseau.

Les travaux à mener pour préparer le transfert devaient 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 ;

- la suppression des relais locaux d'Égide, ces délégations régionales, dont le coût est de 2,1 millions d'euros par an et qui accueillent 40 % des boursiers.

Le rapport sur les modalités du transfert des activités internationales du CNOUS à l'établissement public industriel et commercial Campus France a été rendu en juin 2011 par les Inspections générales des Affaires étrangères et de l'Éducation nationale et de la recherche. Ce rapport fait le constat que cette intégration doit être menée parallèlement à l'autre volet d'une réforme consistant à simplifier le régime des bourses en généralisant pour une majorité de bénéficiaires une bourse standard. Il clarifie aussi les rôles respectifs du futur EPIC, opérateur de l'attractivité et de la mobilité, et du réseau des œuvres, qui conservera, en le renforçant, son rôle d'accueil de tous les étudiants internationaux, notamment en ce qui concerne le logement mais sans plus gérer les bourses elles-mêmes. Une convention fixant un quota de logements réservés aux boursiers des gouvernements français et étrangers devra être signée à cet effet entre l'EPIC et le CNOUS. Le rapport précise le modèle économique de la gestion des bourses et le nombre d'emplois supplémentaires nécessaires au sein de l'EPIC Campus France désormais opérateur unique. La fermeture des relais locaux propres à l'association Egide sera envisagée dans un second temps.

Ce que le rapport met en exergue, c'est que la rationalisation permise par l'intégration des activités internationales du CNOUS est potentiellement coûteuse. C'est d'abord le cas pour le ministère des Affaires étrangères, malgré les mesures de simplification des bourses proposées, si le transfert d'emplois à son profit est insuffisant. Conformément aux calculs du rapport précité, le ministère des Affaires étrangères et européennes estime que 67 ETP sont nécessaires pour garantir l'équilibre économique de l'EPIC. La création de l'EPIC bute jusqu'à présent sur ce transfert de ressources humaines, étant précisé qu'il n'est pas indispensable, quoique préférable, que des agents du CNOUS ou des CROUS soit transférés. Le CNOUS dispose quant à lui de 73 personnes dans sa direction internationale et 70 personnes dans les CROUS, sans que ces personnes ne soient uniquement affectées à la gestion des bourses des étudiants étrangers. C'est aussi une réforme coûteuse pour le CNOUS qui perd la rémunération dont il bénéficiait pour la gestion des bourses des gouvernements étrangers (plus de 2 millions d'euros), qu'il réinvestissait dans le réseau.

Lorsque la répartition de la charge financière entre les deux ministères aura été arrêtée, le cas échéant au moyen d'un arbitrage du Premier ministre, l'établissement devrait être mis en place en deux temps : un début d'activité au 1^{er} janvier 2012 regroupant les missions d'Egide et du GIP CampusFrance, puis une intégration effective des activités internationales du CNOUS dans l'EPIC au 1^{er} septembre 2012 correspondant au début de l'année universitaire. Le décret relatif à l'organisation administrative, financière et comptable de l'établissement public devrait être promulgué avant la fin de l'année 2011. Un nouveau préfigurateur, Christian Demuynck, ancien sénateur, a déjà été nommé pour mettre en œuvre la transition.

Au-delà de la question des emplois, la réussite du nouvel EPIC dépend de la mise en œuvre rapide de la simplification du régime des bourses et de la garantie du maintien de l'accès aux CROUS dont les étudiants étrangers bénéficiaient jusqu'alors (environ 30 % d'entre eux). Ce dernier point est sensible, car c'est un des éléments mis en avant par les différents pays pour faire venir des étudiants étrangers.

Votre Rapporteur a pu mesurer la déception du CNOUS de se voir retirer la gestion des bourses des étudiants étrangers dont il avait la charge et qu'il réalisait de façon tout à fait satisfaisante. Une attention particulière a été portée de façon à ce que le calendrier permette aux personnels de sa direction internationale de s'insérer dans les mouvements de mutation. Mais au-delà de cette déception, le transfert des activités comporte des incertitudes. La première d'entre elle est la poursuite de la gestion des bourses des gouvernements étrangers, qui avaient l'habitude de travailler avec le CNOUS. Le service offert devra en tout état de cause demeurer équivalent. Or, le nouvel EPIC pourra difficilement équilibrer ses comptes sans augmenter sa rémunération de gestion. Les gouvernements étrangers accepteront-ils ces nouvelles conditions ? Ensuite, les CROUS constituent des acteurs précieux dans un paysage en mutation : les établissements aujourd'hui se regroupent, les organisations régionales s'organisent pour accueillir des étudiants étrangers. Enfin, le CNOUS considère que

la rémunération forfaitaire proposée par le rapport des Inspections, de 35 euros par an par boursier, en échange des services des CROUS est sous-facturée, le réseau des œuvres n'ayant plus vocation à participer au financement de l'activité de gestion des bourses des étudiants étrangers sur sa dotation et ses emplois.

Votre Rapporteur souhaite relayer une difficulté qui lui a été signalée, bien qu'elle semble en passe d'être résolue et qui concerne les bourses de gouvernements étrangers. L'article 36 du décret du 6 septembre 2011 pris pour l'application de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité et relatif aux titres de séjour, a modifié les conditions de délivrance de la carte de séjour « étudiant ». L'article R313-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit désormais que l'étranger doit justifier qu'il dispose de moyens d'existence correspondant au moins au montant de l'allocation d'entretien mensuelle de base versée, au titre de l'année universitaire écoulée, aux boursiers du Gouvernement français. Auparavant, il devait justifier de moyens au moins égaux à 70 % de cette allocation. Le plancher de revenus est donc abaissé de 700 à 615 euros. Les bourses accordées par certains gouvernements étrangers sont d'un montant inférieur. Il convient évidemment que la situation matérielle, en l'espèce le logement en CROUS, de ces étudiants soit prise en compte et qu'il ne soit en aucun cas refusé des cartes de séjour à ces étudiants.

Votre Rapporteur soutient les orientations arrêtées : l'EPIC ne doit pas être qu'un intermédiaire financier, mais un véritable opérateur de notre politique d'influence. Mais les ministères de tutelle doivent trouver un accord satisfaisant. À défaut, la pertinence de la création de l'EPIC serait mise en doute, car son équilibre économique général serait par trop précaire. Il convient cependant de demeurer optimiste. Les réformes de structures sont toujours difficiles à conduire.

C – Le réseau de l'AEFE, un trésor dont il faut prendre soin

Les cinq missions assignées à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger sont définies à l'article L. 452-2 du code de l'éducation :

- assurer auprès des enfants français de l'étranger le service public d'éducation ;
- renforcer les relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers ;
- contribuer par l'accueil d'élèves étrangers au rayonnement de la langue et de la culture françaises ;
- aider les familles des élèves français ou étrangers à supporter les frais liés à l'enseignement élémentaire, secondaire ou supérieur de ceux-ci, tout en veillant à la stabilisation des frais de scolarité.
- accorder des bourses aux enfants de nationalité française.

Pour faire partie du réseau d'enseignement français à l'étranger, un établissement doit avoir demandé et obtenu une homologation de la part du ministère de l'Education nationale français. L'homologation n'est accordée que si les conditions établies par le décret 93-1084 du 9 septembre 1993 sont respectées : ouverture de l'établissement aux enfants français résidant hors de France ; enseignement respectant les programmes applicables dans les établissements d'enseignement public français ; préparation aux mêmes examens et diplômes qu'en France ; contrôle du respect de ces critères par l'Inspection générale de l'Education nationale. Cette homologation peut-être retirée à tout moment et peut également être limitée à une partie des niveaux de l'établissement. L'AEFE est en charge du suivi de l'homologation.

Ces établissements homologués se répartissent ensuite en trois catégories :

– les établissements en gestion directe (75 au total), qui sont des services déconcentrés de l'AEFE ;

– les établissements conventionnés (161 établissements), qui sont des établissements gérés par des associations de droit privé français ou étranger qui ont passé avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger un accord portant notamment sur les conditions d'affectation et de rémunération des agents titulaires, sur l'attribution de subventions et sur les relations avec l'agence ;

– les établissements uniquement homologués (237 au total) n'ayant pas passé de convention avec l'agence, qui ne bénéficient pas d'aide directe. Ils sont néanmoins, lorsqu'ils le souhaitent, associés aux actions de formation continue organisées par l'Agence et bénéficient du conseil pédagogique des IEN détachés à l'étranger. Enfin, les élèves français scolarisés dans ces établissements peuvent bénéficier du système d'aide à la scolarité (bourses et prise en charge).

Les établissements en gestion directe et conventionnés perçoivent des subventions versées par l'Agence qui assure également la rémunération des personnels titulaires grâce, d'une part, à la subvention qui lui est allouée par l'Etat français, et d'autre part aux remontées que les établissements effectuent d'une partie des droits de scolarité acquittés par les familles.

Le réseau connaît une hausse continue de ses effectifs depuis plusieurs années : les dernières indications de cette rentrée confirment cette hausse, avec 2745 élèves supplémentaires (EGD et établissements conventionnés) en 2010/2011 et 2172 en 2009/2010. Le réseau scolaire français à l'étranger scolarise dans sa totalité 281 494 élèves (+4,81 % en un an) avec une part des étudiants étrangers représentant 62,6 % des effectifs. Le réseau des établissements en gestion directe et conventionnés de l'AEFE totalise à lui seul 177 341 élèves (+1,5 %), dont 48 % de Français, 40 % d'élèves nationaux et 12 % d'étrangers tiers.

L'évolution du réseau est caractérisée par une augmentation du nombre d'établissements homologués, une légère baisse du nombre d'établissements

conventionnés et le développement depuis 2008 d'accords de partenariat. Tout établissement jusqu'ici uniquement homologué est désormais invité à contractualiser avec l'AEFE directement (ou via un accord de siège à siège pour les établissements de la Mission Laïque Française). En cette rentrée scolaire, des négociations sont en cours pour encore une petite centaine d'établissements. Les deux tiers d'entre eux sont des organismes implantés aux Etats-Unis et au Liban, pays dans lesquels l'agence négocie un accord global valable sur l'ensemble du territoire.

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 AEFÉ 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. La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est prévue en 2012 à 422,5 millions, quasi-équivalente à celle de la loi de finances initiale 2011, de 421,3 millions (+ 0,3 %). Elle intègre un transfert d'ETP et la masse salariale correspondante à hauteur de 1,71 millions d'euros pour la mise en œuvre du plan annoncé le 15 juin 2011. 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 devra être couvert par des ressources propres. Le rapport prévu par l'article 143 de la loi de finances initiale pour 2011 sur les conséquences de la prise en charge par l'AEFE des contributions employeur pour pensions civiles des personnels titulaires de l'État qui lui sont détachés et sur la capacité de l'agence à supporter la croissance de cette dépense sur le long terme, fait état d'une charge de pensions de 142,7 millions d'euros en 2011, 151,1 millions en 2012 et 158,2 millions en 2013 pour l'AEFE.

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. 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.

Surtout, 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. 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.

Les recettes 2011 des services centraux sont donc composées de la dotation d'Etat (420,80 millions d'euros au titre du programme 185 et 119 millions d'euros au titre du programme 151 en faveur des aides à la scolarité, soit 530,2 millions d'euros après application de la réserve de précaution) et d'un montant croissant de ressources propres issues essentiellement de la participation des établissements scolaires aux charges. La programmation triennale avait prévu de porter les ressources propres tirées des contributions des établissements de 150 millions d'euros en 2010 à 185 millions en 2013. Les recouvrements effectifs ont été supérieurs aux prévisions.

La progression de la participation des établissements est de 10,87 % entre 2010 et 2011. Elle s'établit ainsi à 170 millions d'euros, ainsi décomposés :

- 12,6 millions d'euros au titre de la participation des établissements en gestion directe (EGD) et établissements conventionnés à la rémunération des résidents, en hausse de 11 % ;

- 126,1 millions d'euros de participation sur masse salariale (dont l'indemnité spéciale de vie locale – ISVL - remboursée à 98%), en hausse de 9,9% ;

- 7,1 millions d'euros de remboursement par les établissements du réseau des heures supplémentaires et des indemnités de jury d'examen versées par l'Agence aux personnels expatriés et résidents mis à leur disposition ;

- 32,5 millions d'euros au titre de la contribution de 6% des frais de scolarité des établissements à gestion directe et conventionnés : l'augmentation du montant de la recette attendue en 2011 est due essentiellement à l'extension en année pleine de la mesure.

Voici l'état de la situation budgétaire de l'Agence en 2011 :

Recettes (en euros)		Dépenses (en euros)	
Subvention de l'Etat (programme 185)	417 182 315	Dépenses de personnel	548 190 000
Subvention de l'Etat (programme 151)	113 050 000	Dépenses de fonctionnement hors charges de personnel	39 668 000
Participation des établissements à la facturation des résidents	133 275 685	Dépenses d'aide à la scolarité	113 050 000
Contribution assise sur les droits de scolarité	32 500 000		
Produits financiers	100 000		
Produits exceptionnels	800 000		
Total fonctionnement	700 908 000		700 908 000
Investissements	36 720 000	Ressources investissements	28 800 000
		Prélèvement sur fonds de roulement	7 920 000

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger

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

Fonds de roulement (FDR)	Services centraux	EGD	Total
2008	45 137 194 €	96 961 790 €	142 098 984 €
2009	56 886 378 €	110 474 906 €	167 361 284 €
2010	79 333 112 €	130 119 472 €	209 452 584 €
Variation FDR BP 2011	- 7 920 000 €	- 7 114 605 €	- 15 034 605 €
Nombre de jours de FDR après BP2011	37	139	69
Variation FDR DM1-2011	- 15 135 590 €	- 15 604 198 €	- 30 739 788 €
Nombre de jours de FDR après DM1-2011	33	126	62

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. Le fonds de roulement de l'agence est abondé par les excédents cumulés des services centraux et des EGD.

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

On peut affirmer aujourd'hui que l'AEFE est parvenue à relever le défi de la dynamisation des ressources propres pour faire face à ses contraintes budgétaires. Elle y est parvenue à tel point que son fonds de roulement fait apparaître un excédent de 5 millions d'euros par rapport au prévisionnel. Ce fonds est mis à contribution à hauteur de 3 millions d'euros dans le cadre des mesures d'économies.

Cependant il faut avoir conscience que l'amélioration du taux d'autofinancement constitue un effort considérable, qui présente l'inconvénient d'affecter le surplus de recettes à la couverture de la pension civile au détriment d'autres besoins de l'agence. De plus, il se répercute sur les frais de scolarité appliqués par les établissements, donc sur l'accès des étrangers à notre enseignement français et, accessoirement, sur le coût des aides à la scolarité des Français (bourses). Les droits de scolarité annuels moyens sont passés de 3 054 euros en 2007-2008 à 3 729 euros en 2010/2011 (+ 22 %). Cette augmentation des frais de scolarité résulte en partie de l'effet d'aubaine recherché sur la prise en charge, corrigé par le plafonnement, mais surtout de la nécessité pour l'AEFE d'augmenter toujours plus ses ressources propres.

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	2010-2011
Expatriés	1 271	1 274	1 203	1 141
Résidents	5 086	5 151	5 241	5 286
Recrutés locaux au sein des EGD	3 907 (*)	4 018 (*)	3 689 (**)	3 752(**)
Total	10 264	10 443	10 133	10 179

(*) 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 (361 depuis 2005), les suppressions d'emplois d'expatriés étant compensées par des résidents sous plafond à concurrence de un pour un. Dans le cadre de la contrainte budgétaire pesant sur l'emploi public, l'ensemble des opérateurs de l'Etat est soumis à une norme de - 1,5 % sur ses effectifs. 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. En 2012, en tenant compte du plan de développement de l'AEFE, l'Agence perd 15 ETP (9 expatriés et 6 résidents).

Les expatriés sont surtout désormais des personnels d'encadrement ou des conseillers pédagogiques. Certains emplois d'expatriés ont toutefois été préservés pour tenir compte du Plan d'orientation stratégique de l'Agence. Le ministère a en effet obtenu le maintien de la règle des 50 % d'enseignants titulaires et le maintien d'un nombre d'expatriés acceptable, c'est-à-dire plus d'un sixième des enseignants, en fixant, non pas des objectifs chiffrés, mais des critères définissant des situations où un expatrié était nécessaire : encadrement, enseignant des grands établissements assurant des fonctions pédagogiques, situation très difficile pour recruter etc. Toutefois, l'an prochain, 9 postes d'expatriés seront supprimés, ainsi que 6 postes de résidents. Or, depuis 2011, l'AEFE ne peut plus transformer un poste d'expatrié supprimé en poste de résident, même si ce dernier est pris en charge à 100 % par l'établissement.

Par ailleurs, les charges de fonctionnement diminuent de 5 % en 2011 dans le respect de la mesure de productivité de 10 % sur le triennal 2011-2013, ce qui correspond à une dépense en diminution de 0,6 millions d'euros. Ces charges de fonctionnement se comprennent hors bourses excellence major et hors subventions pour le réseau. Ces économies sont réalisées sur le siège.

- 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 devrait occasionner un niveau de dépenses supérieur à 35 millions d'euros en 2011 sur le budget des services centraux de l'Agence.

Votre Rapporteur précise que ce montant constitue une ligne intermédiaire des scénarios présentés dans le schéma de programmation pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) transmis à France domaine le 26 juillet 2010, 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)⁽¹⁾. La programmation immobilière d'un montant de 34,16 millions d'euros en 2011

(1) Le schéma de programmation pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) présenté par l'AEFE présente, à l'horizon 2013, trois scénarios relatifs à son besoin immobilier : le premier, de remise à niveau à périmètre constant, s'élève à 141 millions d'euros ; le second, d'un montant de 217,9 millions d'euros, est relatif aux adaptations fonctionnelles ; le troisième, dit d'«évolution des structures pédagogiques» s'élève à 333 millions d'euros.

finance 13 opérations dont 10 antérieures à 2011 (à Alger, Dakar, Madrid, Pékin, Marrakech, Sousse, Le Caire, Bogota, Nouakchott) et 3 nouvelles opérations (à Amman, Bruxelles et Berlin) ;

– 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.

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 2011 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. Il convient de ne pas oublier ces établissements lorsque l'on évoque les besoins immobiliers, en se focalisant sur le schéma de programmation pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) faisant état des besoins des seuls établissements en gestion directe.

Le financement des besoins immobiliers n'est pas assuré on le sait, puisque la loi de programmation des finances publiques ne permet plus à l'AEFE de recourir à l'emprunt depuis le 1^{er} janvier 2011 (interdiction est faite aux organismes divers d'administration centrale de recourir à l'emprunt sur une période de plus de 12 mois) et que la dernière loi de finances rectificative pour 2010 a ouvert seulement 9,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,1 millions de crédits de paiement pour remplacer la recette d'emprunt sur les trois nouvelles opérations. Le problème se pose à nouveau cette année. Le besoin sera assuré par un emprunt négocié auprès de l'Agence France Trésor à concurrence de 12,6 millions d'euros pour financer des opérations immobilières en cours ou déjà votées. Il s'agit bien évidemment d'une solution provisoire et tout à fait exceptionnelle. Le fonds de roulement de l'AEFE présentant un excédant supérieur aux prévisions de plus de 5 millions d'euros, 2 millions seront affectés aux opérations immobilières, afin de parvenir au besoin de 14,6 millions d'euros qui avait été défini pour 2012.

L'Agence, en liaison avec le ministère des Affaires étrangères et européennes et la direction du Budget, travaille à des dispositifs alternatifs et notamment à la création d'un fonds de financement pour ses opérations immobilières pour les années suivantes. Un tel fonds permettrait en effet, sous réserve de disposer d'un capital de départ suffisant, d'assurer la mise en œuvre de la programmation immobilière grâce aux flux de remboursement. Cette mise de départ est indispensable et ne pourra être prise en charge que marginalement sur les recettes propres de l'AEFE. En outre, les travaux sur les bâtiments appartenant au ministère n'ont pas vocation à être intégralement financés par l'AEFE. En d'autres termes, un abondement budgétaire sera nécessaire. D'après les éléments disponibles dans le SPSI présenté en Conseil d'administration de l'AEFE, cet

abondement devrait être au minimum de 50 millions d'euros à mobiliser sur plusieurs années. Un montant quelque peu supérieur permettrait sans doute de programmer des travaux dans des établissements conventionnés qui en ont bien besoin. L'amendement que propose votre Rapporteur permettrait d'envisager sereinement ces crédits nouveaux par redéploiement (*cf. infra*).

Par ailleurs, une dotation exceptionnelle d'un montant de 4 millions d'euros serait également affectée à l'Agence en 2012 pour financer des opérations de mise en sécurité d'un certain nombre d'établissements dans les pays les plus exposés (zone Sahel). Ces crédits seront rendus disponibles par dégel ou par ouverture en loi de finances rectificative.

L'AEFE a besoin du soutien de l'Etat aujourd'hui, alors qu'elle a apporté la preuve de sa capacité d'adaptation et renouvelé son aptitude à gérer de façon tout à fait remarquable un réseau aussi étendu que précieux. Les travaux conduits ces dernières années pour anticiper l'évolution de notre enseignement français ont ainsi porté leurs fruits. Il faut rappeler le rapport de la commission sur l'avenir de l'enseignement français, après que mise en place par le ministre des Affaires étrangères et européennes que le Président de la République et le Premier ministre lui eurent demandé en juillet 2007 de présenter un plan de développement des établissements d'enseignement français à l'étranger. Il faut mentionner les Etats généraux de l'enseignement français à l'étranger du 2 octobre 2008 en présence du ministre des Affaires étrangères et européennes. Il faut surtout avoir à l'esprit la concertation au sein des postes diplomatiques pendant le 1^{er} semestre 2009 et l'élaboration par l'AEFE, en liaison avec le ministère, de son plan d'orientation stratégique (POS) pour la période de 2010 à 2013. L'Agence est désormais robuste et saine. Mais elle ne pourra faire face aux dépenses qui l'attendent.

On entend souvent le discours selon lequel l'AEFE est préservée dans le cadre du « *triennum* » avec une subvention maintenue. Votre Rapporteur aura encore démontré cette année, il l'espère, que raisonner ainsi c'est ne pas tenir compte du plafond d'emploi, de la diminution exigée de 10 % des frais de fonctionnement et de la montée en charge du coût des pensions civiles. C'est également ne pas tenir compte des besoins de financement des opérations immobilières qui ne peuvent plus être assurés par l'emprunt. Le report sur les familles nuit à l'objectif même de notre diplomatie d'influence et on peut dire que la recherche d'autofinancement a atteint sa limite de ce point de vue ou en est très proche. La question immobilière devra être réglée par des dotations budgétaires pour permettre les opérations en 2013.

D – Le coût de l'aide à la scolarité en question

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 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, les trois années passées, 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 par deux fois par l'Assemblée nationale (le Gouvernement est revenu sur ce vote en seconde délibération l'an passé, alors que l'année précédente il avait attendu la seconde délibération au Sénat).

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.

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,

(1) *Avis budgétaire n° 1201, tome II, novembre 2008, avis budgétaire n° 1970, tome II, novembre 2009 et avis budgétaire n° 2861, tome II, novembre 2010*

(2) *Doc. AN n° 2215, janvier 2010.*

(3) *Doc. AN n° 2506, juillet 2010.*

(4) *Doc. AN n° 2693, juillet 2010.*

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.

Un certain nombre de mesures de régulation ont déjà dû être prises pour enrayer la dérive du coût de la mesure. La première de ces mesures a été décidée par voie réglementaire en juillet 2009 : il s'agit de la « cristallisation » pour les établissements uniquement homologués. 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 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 2011-2012 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.

Surtout, le rapport remis le 3 novembre 2010 à Monsieur le Président de la République par notre collègue Geneviève Colot et la sénatrice Sophie Joissains a permis d'éviter le pire. Ce rapport a formulé deux recommandations pour adapter le dispositif à l'état actuel des finances publiques : différer son extension au-delà du lycée et plafonner les frais de scolarité pris en charge au niveau des tarifs en vigueur en 2007/2008. Les sénateurs ont suivi cette recommandation, en intégrant au projet de loi de finances pour 2011 un amendement prévoyant de fixer un plafond de prise en charge déterminé par décret pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger. Cet amendement, adopté par les deux chambres, est repris à l'article 141 de la loi de finances initiale pour 2011. Le décret n°506-2011 du 9 mai 2011, pris en application de cet article, fixe l'année de référence du plafonnement à 2007/2008.

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

Cette mesure, entrée en vigueur en septembre 2011, permet de réaliser une économie de l'ordre de 3,5 millions d'euros en 2011 sur les quatre derniers mois de l'année et de 11 millions d'euros en 2012. Ainsi, la dépense d'aide à la scolarité, bourses scolaires incluses, devrait s'inscrire dans la limite des enveloppes budgétaires allouées pour 2011 et 2012, qui s'élèvent respectivement à 117,8 millions d'euros et 125,5 millions d'euros.

PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SCOLARITE DES ELEVES DE LYCEE (seconde, première et terminale)					
	Nombre	Coût moyen	Total (compléments de PEC inclus)	Affectation en année budgétaire 2012	Total 2012
Rythme nord 2011-2012	7 300	4076,7	29 760 000	6 mois	17 850 000
Rythme sud 2012	380	4210,5	1 600 000	Totalité	1 600 000
Rythme nord 2012-2013	7 665	4060,6	31 125 000	4 mois	12 450 000
					31 900 000

Source : projet annuel de performances du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » pour 2012.

	2011	2012
Bourses scolaires	84 M€	93,6 M€
PEC après extension du plafonnement	33,7 M€	31,9 M€
Total après extension du plafonnement	117,7 M€	125,5 M€

La dotation définitive 2011 au titre de l'aide à la scolarité devrait s'établir à près de 118 millions d'euros (+ 9,3 % par rapport à l'exercice précédent), les crédits ouverts à ce jour s'élevant à 112,1 millions d'euros, répartis en 79,5 millions d'euros pour les bourses scolaires et 32,6 millions d'euros pour la prise en charge.

Les familles en difficulté pour s'acquitter de la part des frais de scolarité 2011/2012 restant à leur charge, suite à l'application du plafonnement, ont la possibilité de déposer un dossier de demande de bourse scolaire, lors des secondes commissions locales qui se réuniront à l'automne. Il n'est pas possible à ce stade d'évaluer le nombre de familles qui quitteront le dispositif de prise en charge, pour entrer dans celui des bourses scolaires. Cependant, le nombre de familles, actuellement bénéficiaires d'une prise en charge, effectivement éligibles à une bourse scolaire sur critères sociaux, devrait être très limité.

Dans ces conditions, on pourrait se féliciter que la promesse du Président de la République ait pu être tenue dans une limite devenue acceptable. Ce serait toutefois négliger le fait que les mesures de régulation ont permis de limiter la progression de la dépense mais pas de la geler, ni *a fortiori* de la réduire. Or, à l'heure où des efforts supplémentaires sont demandés, le choix en faveur du maintien d'une mesure de gratuité au détriment d'autres mesures de développement de notre diplomatie culturelle et d'influence, est tout à fait contestable. Cette dépense est en réalité devenu inacceptable, surtout si l'on intègre l'effet qu'elle entraîne sur les bourses.

On soulignera en outre que la cristallisation produit des effets pervers qui ne peuvent être traités... qu'en augmentant le coût de la dépense. Il en est ainsi de la grande disparité des taux de prise en charge des frais de scolarité d'un établissement à l'autre en fonction de l'évolution des frais de scolarité depuis 2007. Or cette évolution peut être liée à la nécessité pour les établissements de trouver des ressources nouvelles pour financer leurs projets d'investissement ou augmenter leur capacité d'autofinancement, ce qui a en particulier été le cas des établissements placés en gestion directe auprès de l'AEFE, tel le lycée Alexandre Dumas d'Alger où le taux de couverture des frais de scolarité ne s'élève qu'à 40 % (contre une moyenne de 79 %), ou le lycée français de Pondichéry dans une situation presque équivalente. Des ajustements sont en cours d'examen, et ils seront nécessairement coûteux.

En outre, raisonner en terme de pourcentage des frais de scolarité évacue la question fondamentale de l'inégalité de ces frais en fonction des pays, donc du coût moyen des prises en charges en fonction des établissements. Le coût moyen des frais de scolarité 2007/2008, année de référence, des dix établissements les plus chers, tous situés aux Etats-Unis, est de 14 205 euros.

Établissement	Type	Coût moyen (€)
Ecole internationale des Nations unies (unis), New York	Homologué	15 504
Lycée français de New York	Homologué	14 633
Ecole franco-américaine de New York, Larchmont	Homologué	13 942
Ecole internationale de la péninsule, Palo Alto	Homologué	12 830
Ecole bilingue, Berkeley	Homologué	12 804
Lyceum Kennedy, New York	Homologué	12 795
Lycée international franco-américain	Homologué	12 728
Ecole franco-américaine internationale de Boston	Homologué	12 683
Lycée français Laperouse	Conventionné	11 810
Ecole internationale, Atlanta	Homologué	11 197
Moyenne		14 205

En 2010/2011, les frais de scolarité de 7.300 lycéens étaient pris en charge par la collectivité nationale (hors bénéficiaires de bourses des classes de lycée), pour un montant moyen d'environ 4.500 euros. La forte augmentation (+ 20 %) du nombre de PEC demandées et attribuées par rapport à l'année précédente, à périmètre constant, touche toutes les classes de lycée : le nombre de PEC dans les classes de terminale, concernée depuis la quatrième année consécutive par le dispositif, enregistre ainsi une hausse de 22 %.

À compter de 2011, la PEC est plafonnée, d'où un coût moyen en baisse par rapport aux chiffres transmis pour le rythme nord l'an passé à mi-campagne. C'est évidemment l'essentiel du coût de la PEC. Il s'établit ainsi à 3 836 euros contre 4 448 par PEC et 607 contre 1749 par compléments de PEC versés aux boursiers. En revanche, la progression du nombre de PEC ne se dément pas, avec

7114 prises en charge à mi-parcours contre 6 752 l'an passé et 930 compléments contre 607 l'an passé. Le coût à mi-parcours du rythme nord demeure ainsi élevé, à 27,85 millions d'euros, contre 31,1 millions l'an passé.

Plus précisément, au titre de l'année scolaire 2011 (pays du rythme sud) le nombre de demandes de prises en charge est inchangé par rapport à l'année scolaire précédente. Pour les pays du rythme nord, leur nombre progresse de 15,1 %. Pour les pays du rythme sud, le nombre de prise en charge progresse de 8,4 %, le montant accordé de 33,1 %. Pour les pays du rythme nord, le nombre de prise en charge 2011/2012 1^{ère} CNB est déjà supérieur à celui enregistré pour l'ensemble de la campagne précédente, traduction de l'effort d'information des familles réalisé, tant par les postes que par les établissements. Le taux de satisfaction des demandes de prise en charge présentées s'élève sur cette base à 93,4 % pour les pays du rythme nord et à 89,6 % pour les pays du rythme sud. Pour les pays du rythme nord, le coût moyen par PEC s'élève aujourd'hui à 3 836 euros, en baisse de 14,6 % en raison du plafonnement opéré. Pour les pays du rythme sud, il progresse de 22,8 %. Au montant de ces prises en charge au sens strict, s'ajoute le montant des compléments de prise en charge accordés aux élèves boursiers bénéficiant par ailleurs d'une quotité partielle de bourse, étant précisé que ces compléments sont désormais plafonnés sur les tarifs 2007/2008 pour les pays du rythme nord. Compte tenu des mesures de régulation appliquées qui augmentent le nombre de quotités partielles de bourse et du plafonnement de la prise en charge, le nombre de compléments de prise en charge bondit de 44,9 % mais leur coût moyen baisse de 61,9 %.

Le tableau suivant retrace ces évolutions du nombre des bénéficiaires et 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)

Année scolaire	Classe	PEC			Compléments de PEC versés aux boursiers-PEC			Coût de la réforme par année scolaire (1+2)
		Nb PEC	Montant PEC (1)	Coût moyen	Nb PEC	Montant complément (2)	Coût moyen	
2007/2008 Rythme nord	Technique-BEP	6	12 747	2 125				4 781 478
	Terminale	1 265	4 455 931	3 522	260	312 801	1 203	
Total		1 271	4 468 677	3 516	260	312 801	1 203	
2008 Rythme sud	Première	65	249 502	3 838	33	34 896	1 057	546 243
	Terminale	67	242 734	3 623	14	19 111	1 365	
Total		132	492 236	3 729	47	54 007	1 149	
2008/2009 Rythme nord	Technique-BEP	6	13 452	2 242				13 462 268
	Première	1 717	6 720 331	3 914	228	245 033	1 075	
	Terminale	1 639	6 246 385	3 811	233	225 199	967	
Total		3 362	12 980 168	3 861	473	482 100	1 019	
2009 Rythme sud	Seconde	99	392 679	3 966	34	34 802	1 024	1 307 643
	Première	100	425 717	4 257	29	41 578	1 434	
	Terminale	81	366 506	4 525	31	46 361	1 496	
Total		280	1 184 902	4 232	94	122 741	1 306	
2009/2010 Rythme nord	Technique-BEP	13	39 132	3 010	12	11 867	989	26 095 844
	Seconde	2 019	8 692 614	4 305	340	451 585	1 328	
	Première	1 884	8 211 826	4 359	242	257 871	1 066	
	Terminale	1 789	8 215 270	4 592	197	226 245	1 148	
Total		5 705	25 158 841	4 410	782	937 003	1 198	
2010 Rythme sud	Seconde	120	504 847	4 207	27	45 460	1 684	1 522 154
	Première	110	440 477	4 004	21	41 871	1 994	
	Terminale	101	442 359	4 380	25	47 141	1 886	
Total		331	1 387 682	4 192	73	134 472	1 842	
2010/2011 Rythme nord	Technique-BEP	1	2 161	2 161	6	4 097	683	32 393 723
	Seconde	2 476	11 089 467	4 479	259	407 741	1 574	
	Première	2 296	10 490 339	4 569	202	342 791	1 697	
	Terminale	2 214	9 787 758	4 421	175	269 369	1 539	
Total		6 987	31 369 725	4 490	642	1 023 998	1 595	
2011 Rythme sud	Seconde	118	613 150	5 203	25	43 653	1 746	1 973 922
	Première	119	601 150	5 052	26	47 837	1 840	
	Terminale	126	637 274	5 058	19	30 089	1 584	
Total		363	1 852 343	5 103	70	121 579	1 737	
2011/2012 = provisoire à mi-campagne = PEC plafonnée au niveau de 2007/2008	Technique-BEP	5	5 664	1 133	1	185	185	= provisoire à mi-campagne = PEC plafonnée au niveau de 2007/2008
	Seconde	2 333	9 048 938	3 879	392	253 843	648	
	Première	2 492	9 439 337	3 788	288	163 902	569	
	Terminale	2 284	8 793 821	3 850	249	146 490	588	
Total		7 114	27 287 760	3 836	930	564 420	607	27 852 180
Total général								109 935 455

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Or, l'enveloppe des aides à la scolarité est également soumise à la pression de l'augmentation des demandes de bourses scolaires sous condition de ressources. Les chiffres provisoires de la campagne 2011/2012 font apparaître un certain tassement. Dans les pays du rythme sud, le nombre de boursiers s'inscrit en baisse de 1,10 %, le coût moyen par boursier progressant par contre fortement (+ 26,7 %). Pour les pays du rythme nord (année 2010/2011), le nombre de boursiers progresse de 2,10 % et le coût moyen des bourses accordées de 4,8 %. Le tassement s'explique par l'effet de trois facteurs :

- les mesures de régulation prises en matière de bourses scolaires,
- le nombre important d'élèves boursiers en définitive non scolarisés,
- la baisse du nombre de demandes de bourses pour les élèves scolarisés dans des classes ouvrant droit à prise en charge.

Cependant, la tendance de fond est à l'augmentation du coût des bourses pour le budget de l'Etat. Il passerait de 93,9 millions d'euros en 2012 à 106 millions d'euros en 2013. Cette dynamique de dépense s'explique aisément par les raisons suivantes :

- la politique de « vérité des coûts » mise en place à compter de l'année scolaire 2006/2007 a conduit à une augmentation sensible des frais de scolarité ;

- les effets de la crise économique (ce que pourrait corroborer l'égale croissance du nombre de demandes et du nombre de bourses accordées) ;

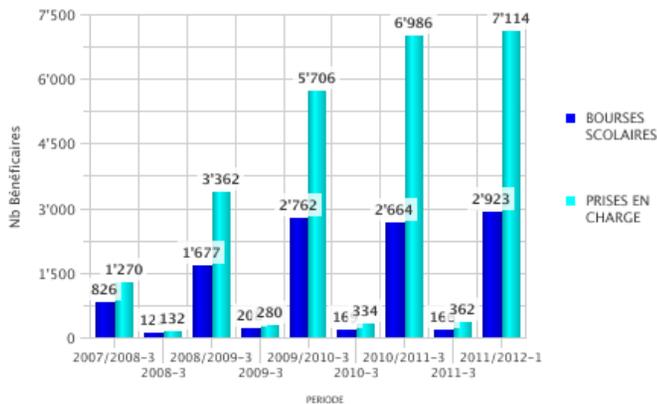
- l'augmentation du nombre de familles résidant à l'étranger et un changement de sociologie de ces familles, plus jeunes, donc avec des enfants scolarisés, et présentant des profils socioprofessionnels variés, sans nécessairement bénéficier de revenus liés à l'expatriation. Les artisans sont ainsi de plus en plus nombreux à s'installer à l'étranger. Ces nouveaux expatriés sont aussi plus sensibles à la crise économique ;

- le changement de comportement des familles : l'instauration de la prise en charge a eu un impact sur le système des bourses : de nombreuses familles, qui, auparavant, ne sollicitaient pas de bourses sur critères sociaux, présentent aujourd'hui une demande. L'augmentation des besoins en financement des bourses scolaires est donc largement due à la prise en charge des frais de scolarité des élèves français.

Année	Nombre	Montant (en euros)	Coût moyen (en euros)
2006/2007	18 217	43 931 762	2 412
2007	1 534	4 688 851	3 057
2007/2008	18 967	48 760 503	2 571
2008	1 606	5 386 253	3 354
2008/2009	20 031	54 879 796	2 740
2009	1 702	6 830 116	4 013
2009/2010	21 355	65 492 889	3 067
2010	1 725	6 505 597	3 771
2010/2011	21 803	70 106 968	3 215
2011	1 706	8 153 155	4 779
2011/2012 (provisoire)	19 977	69 726 342	3 490

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Une demande d'aide à la scolarité (bourse scolaire ou prise en charge) est aujourd'hui présentée pour 66,43 % des lycéens français scolarisés, 57 % bénéficiant d'une aide. Dans les classes ouvrant droit à prise en charge, au titre de l'année scolaire 2010/2011, les boursiers représentent 25,80 % des élèves aidés et les élèves pris en charge 74,20 %, répartition illustrée par le graphique ci-dessous. On notera enfin que, pour les pays du rythme nord, la prise en charge qui représentait l'an dernier 24,2 % du montant total des aides à la scolarité accordées, représente à ce jour pour l'année en cours 26,3 %.



Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Dès lors, ce sont deux aides à la scolarité dynamiques qui doivent s'intégrer aux enveloppes prévisionnelles de dépenses. Or, si l'on ne peut que se réjouir d'une augmentation des bourses, il n'en est pas de même de celle de la prise en charge.

Enfin, il est une autre promesse qui doit impérativement être tenue pour notre enseignement français à l'étranger, celle du « plan de développement du réseau » des lycées français à l'étranger. Cela concerne tout particulièrement

l'aspect immobilier. Et il n'est pas certain que les contribuables puissent financer les deux à la fois. Or, il convient d'avoir à l'esprit que deux types de travaux sont nécessaires. Le premier concerne la mise à niveau des bâtiments et leur respect des exigences de sécurité. Le second concerne l'extension du parc. Il est patent que l'enseignement est un terrain de compétition, puisqu'il participe de l'influence d'un pays. Les familles expriment certains souhaits que d'autres pays comblent : la présence sur un seul site, l'existence d'installations sportives notamment. Notre réseau doit être attractif. Par ailleurs, l'augmentation très nette des élèves français scolarisés dans nos lycées par suite de l'introduction de la prise en charge exerce une pression sur les locaux qui se traduira par la diminution progressive du nombre d'élèves étrangers si rien n'est fait en termes de locaux pour y faire face. Cette éviction des élèves étrangers est évidemment en totale contradiction avec l'objectif de développement de notre influence à l'étranger.

Votre Rapporteur a conscience des demandes très fortes exprimées par les familles françaises et des difficultés rencontrées pour la mise en œuvre de la mesure de plafonnement lorsque les taux de prise en charge sont inférieurs à une limite jugée acceptable. Pour autant, et sans vouloir polémiquer, nos compatriotes à l'étranger ne sont pas fondés à exiger un coût de l'enseignement équivalent à celui dispensé en France, dès lors qu'ils ne participent pas comme les résidents français au financement du budget de l'Etat, qui permet la gratuité en France. La possibilité de leur offrir un service de bourses sous conditions de ressources bien calibré doit en revanche être assurée, particulièrement alors que la hausse des frais de scolarité est importante.

L'heure est plus que jamais aux choix. Le réseau de l'enseignement français à l'étranger assure la double mission d'accueillir les élèves français et de diffuser la culture et le modèle français. Il est autant un service à disposition de nos compatriotes, qu'un outil diplomatique. La première de ces fonctions était assurée avant l'existence de la prise en charge, qui s'est traduite essentiellement par des effets d'aubaines. Le système des bourses permet l'accueil d'élèves qui à défaut seraient exclu de l'enseignement français. En revanche, le second objet ne peut être atteint si les moyens mis à sa disposition sont insuffisants. Ces moyens concernent la qualité et la diversité des enseignements, la mise à niveau et l'adaptation du parc immobilier et une politique active d'accueil des étudiants étrangers. De telles ambitions sont à notre portée malgré le contexte budgétaire.

Votre Rapporteur constate que le choix est pourtant fait de maintenir une prise en charge cristallisée et plafonnée, alors que les aides à la scolarité laissent apparaître un besoin de financement de 23,5 millions d'euros en 2013 par rapport au plafond du « *triennum* ». En réalité, pour 2012 déjà, le plafond du triennal est dépassé de 13,5 millions d'euros, ce surplus ayant été épongé par des « bonus » liés aux contributions obligatoires, qui auraient pu être affectés à meilleur usage. Ces transferts sont d'ailleurs troublants lorsque l'on songe que 13 millions d'euros d'économies supplémentaires doivent être réalisés sur la mission « Action extérieure de l'Etat » par suite des mesures demandées par le Premier

ministre fin août. Il convient de rappeler que 9,4 de ces 13 millions d'euros sont prélevés sur le programme 185, dont 3 millions sur la dotation à l'AEFE. Celle-ci les prendra sur un fonds de roulement amélioré grâce à un meilleur autofinancement lié à une contribution sur les frais de scolarité qui pénalise les élèves étrangers et augmente la dépense de bourses...

Le tableau suivant présente ainsi la comparaison des estimations du coût de la PEC avec et sans plafonnement, et des éventuels besoins résiduels de financement de l'aide à la scolarité dans son ensemble, c'est à dire bourses scolaires incluses. Ces estimations de dépenses sont effectuées sur la base des prévisions de l'AEFE et des réponses au questionnaire budgétaire. Elles reposent sur :

- les données enregistrées pour l'année scolaire 2010/2011 ;
- le taux de progression de 5% du nombre de bénéficiaires et de 8% des coûts moyens, dans le rapport de Mmes Colot et Joissains ;
- le maintien des plafonds de frais de scolarité pris en charge inscrits à ce jour dans l'annexe du décret précité, sans revalorisation.

	2011	2012	2013
Bourses scolaires	84 M€	93,6 M€	106 M€
PEC après extension du plafonnement	33,7 M€	31,9 M€	33,5 M€
Total après extension du plafonnement	117,7 M€	125,5 M€	139,5 M€
Dotations*	117,8 M€**	125,5 M€	116 M€
Plafond du triennum	119	112	116
Besoin de financement par rapport au triennum	+1,2 M€	-13,5 M€	-23,5 M€
Besoin de financement par rapport aux dotations	0 M€	0 M€	-23,5 M€

* Crédits ouverts en LFI 2011, proposés en PLF2012 ou prévisionnels pour 2013.

** Après taxations et dégel de la mise en réserve de précaution.

Toute décision prise sur la prise en charge n'est pleinement applicable que la deuxième année suivant son adoption. En effet, le rythme nord, qui constitue l'essentiel de la dépense, fonctionne selon des années scolaires débutant en septembre. Les commissions de demande de bourses et de prise en charge sont programmées avant la rentrée. Pour peser sur le coût des aides à la scolarité en 2013, il convient donc de prendre des mesures dès à présent, pour qu'elles soient applicables en septembre 2012 et pleinement opérantes en 2013.

Votre rapporteur considère donc qu'il faut avoir le courage d'agir dès à présent. Compte tenu des besoins estimés pour le sain développement de notre enseignement à l'étranger et de la rigueur qui s'impose à nous, il vous propose de supprimer tout simplement le dispositif de prise en charge. Cela permettrait, en s'appliquant à la rentrée 2012, de libérer 12,4 millions d'euros en 2012 et 33,5 millions d'euros en 2013.

Ces sommes permettraient d'abord d'abonder un fonds d'investissement pour financer les opérations immobilières de l'AEFE ; cette réaffectation de crédits réglant le problème de ce financement à compter de 2013.

Toutefois, 10 millions d'euros en année pleine seraient réalloués à la politique de bourse, afin de répondre aux besoins de nos compatriotes qui éprouvent des difficultés pour scolariser leurs enfants dans un établissement français. Ces 10 millions d'euros permettront d'assouplir les conditions d'octroi des bourses, qui ont du au contraire être durcies ces dernières années. En les ajoutant aux 106 millions d'euros prévus pour les bourses en 2013, les sommes allouées aux aides à la scolarité seraient exactement au plafond du triennum (116 millions d'euros en 2013). Pour aboutir en 2013 à un effort supplémentaire de 10 millions d'euros sur les bourses, ce sont 3,9 millions d'euros d'augmentation de l'enveloppe des bourses qu'il faut prévoir en 2012 (application aussi dès la rentrée de septembre).

Le fonds d'investissement bénéficierait quant à lui de 8,55 millions d'euros en 2012, puis 23,5 millions d'euros en 2013 et 2014, lui accordant au total une dotation de 55,55 millions d'euros compatible avec les besoins de financement évalués. A compter de 2015, cette dotation serait supprimée, permettant une diminution des crédits du programme qui compensera ceux affectés au fonds sur les années 2013 et 2014 et ira à terme à la réduction du déficit de l'Etat.

A ceux qui rétorqueraient que cette nouvelle allocation ne permet pas de respecter en 2013 les plafonds globaux du triennum, votre Rapporteur répond que de toutes façons, en 2013, il faudra ouvrir des crédits pour financer les investissements immobiliers de l'AEFE et que, à défaut de redéployer les montants programmés pour la PEC, il faudrait ouvrir de nouveaux crédits qui dégraderont encore l'écart par rapport au plafond. Dans la solution proposée, non seulement la dépense ne s'ajoutera pas à celle de la PEC, mais en plus elle sera compensée par la baisse des crédits du programme 185 les années suivantes par rapport à ceux inscrits pour 2012.

Aides à la scolarité	Plafond du triennal	Dotation globale du MAEE	Dépense de prise en charge	Dépense de bourses
2011	119	119	33,7	84
2012 sans amendement	112	125,5	31,9	93,6
2012 avec amendement	112	116,95	19,45	97,5
2013 sans amendement	116	139,5	33,5	106
2013 avec amendement	116	116	0	116

IV – LE RENFORCEMENT DE NOTRE INFLUENCE EN MATIÈRE SCIENTIFIQUE ET D’EXPERTISE

Votre Rapporteur souhaite cette année consacrer une partie plus importante de son rapport à la présence française dans les domaines autres que culturels et éducatifs qui sont insuffisamment considérés aujourd’hui comme stratégiques. Or le positionnement dans les sphères scientifique, intellectuelle et d’expertise, participe de l’influence du pays et contribue à son rayonnement et à son implantation économique.

A – Les nouveaux enjeux de la diplomatie d’influence

Parmi les objectifs stratégiques fixés à notre réseau, figurent le positionnement sur les enjeux globaux, le rayonnement international de notre coopération universitaire et scientifique et l’insertion de la recherche française dans les réseaux internationaux de pointe, qui constituent de nouveaux enjeux.

Concernant les enjeux globaux, regroupés sous l’action n°3, la politique française poursuit deux objectifs. Le premier est le renforcement de la coordination internationale dans les domaines économiques, sociaux ou environnementaux afin de préserver les biens publics mondiaux. La France défend notamment la création d’une organisation mondiale de l’environnement (OME), dont la concrétisation est favorisée dans le cadre notamment de la préparation de la Conférence des Nations Unies pour le développement durable qui se tiendra en juin 2012. Le second objectif est la promotion de la vision française et européenne d’une mondialisation mieux régulée. Il rejoint les actions conduites dans le cadre du G20 sous présidence française, particulièrement en matière de sécurité alimentaire, mais aussi dans le cadre de l’accueil à Marseille du prochain forum mondial de l’eau concernant la mise en œuvre du droit à l’eau potable et à l’assainissement. La lutte contre les grandes pandémies continue également à mobiliser la diplomatie française. Votre Rapporteur s’interroge sur le maintien des crédits affectés à ces enjeux globaux dans une action spécifique qui ne représente que 1,3 % des crédits.

Dans les domaines scientifiques et de la recherche, le Ministère des Affaires étrangères et européennes s’attache en priorité à favoriser la présence des chercheurs français dans les réseaux internationaux et celle des chercheurs étrangers en France. Il a pour mission de soutenir la compétitivité de la recherche française et européenne sur la scène internationale. Il cherche également à renforcer ses partenariats avec les pays industrialisés dans des secteurs clés de la recherche et de l’innovation avec lesquels il développe des programmes d’un haut niveau scientifique. La participation d’équipes de recherche françaises aux

programmes européens, notamment au 7^{ème} programme-cadre de recherche et développement technologique, est incluse dans ses objectifs dans la perspective de la construction de l'espace européen de la recherche. La valorisation de l'excellence de la recherche française se traduit également par un soutien aux formations supérieures délocalisées, comme le Collège universitaire français en Russie ou l'Institut franco-chinois de l'énergie nucléaire, et un appui à des pôles d'excellence qui bénéficient d'une ingénierie pédagogique « à la française » et d'une importante contribution aux enseignements et à la recherche conjointe. Cette capacité de projection s'inscrit dans la continuité des efforts en faveur de l'enseignement français à l'étranger et de la coopération scientifique sous forme de missions d'experts gérée aujourd'hui par Egide et demain par le nouvel EPIC Campus France. La visibilité des travaux français est complémentaire du renforcement de l'attractivité et de la diffusion d'une expertise française.

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes inscrit ses actions d'insertion de la recherche française dans les réseaux internationaux de pointe dans le cadre d'une stratégie interministérielle, en relation étroite avec, notamment, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Les institutions publiques (universités, grandes écoles, organismes de recherche) participent à la définition et à la réalisation des projets. Le secteur privé peut être associé à ces partenariats. Le Ministère dispose d'un réseau de conseillers et attachés pour la science et la technologie dans les ambassades de France pour mener à bien les programmes et orienter les demandes de coopération. Parmi les programmes scientifiques bilatéraux, les Partenariats Hubert Curien (PHC), au nombre d'une soixantaine, occupent une place privilégiée. Ces partenariats sont mis en œuvre par le biais d'appels à projets (le plus souvent annuels). Environ 1 000 missions de chercheurs français par an en Europe sont financées. La qualité scientifique, le caractère innovant et la formation des jeunes chercheurs sont des critères déterminants dans la sélection des projets.

Ces programmes sont co-financés à parité avec nos partenaires étrangers. 80 % des projets aboutissent à la publication d'un ou plusieurs articles dans une revue référencée. 20 % des projets des PHC ont donné lieu à des projets du Programme cadre de recherche et de développement technologique (PCRD) de la Commission européenne.

Le programme ARCUS (Action en région de coopération universitaire et scientifique), fondé sur un partenariat entre l'Etat et les régions et impliquant un co-financement paritaire, a été relancé. Un 6^{ème} appel à projets a été lancé pour un montant d'environ 500.000 euros partagé entre l'Etat et les régions. Le comité de pilotage s'est réuni en juin 2011 pour sélectionner les projets qui seront retenus et financés pour une durée de 3 ans. Il a été décidé, à cette occasion, qu'afin de garantir la stabilité de l'enveloppe de financement à environ 500.000 euros, les appels d'offre seraient désormais ouverts tous les deux ans. La gestion de ces crédits a été confiée à la caisse des dépôts.

Une attention particulière est portée à la recherche en sciences sociales et humaines à travers les 27 instituts français de recherche à l'étranger que soutient la France à travers le monde et qui relèvent du programme 185 (*cf. infra*). Les dotations à ces établissements pour conduire des projets de recherche sur des thèmes d'actualité en sciences humaines et sociales relevant des deux sous actions de l'action n°4 « Attractivité et recherche », ce sont 4,53 millions de dotations qui sont prévues pour 2012. Il convient d'y ajouter les montants budgétés pour les invitations et missions d'experts à hauteur de 2,28 millions d'euros.

La promotion de l'image scientifique de la France à l'étranger entre aussi dans les priorités du Ministère. Des expositions destinées à promouvoir la science et la technologie française auprès du grand public sont diffusées à l'étranger par l'Institut Français auquel a été transférée cette compétence.

Compte tenu des contraintes budgétaires pour 2011, la réduction de l'enveloppe affectée à la coopération scientifique impose de faire des choix et de réviser à la baisse certaines actions jugées moins prioritaires. Les moyens seront, en revanche, maintenus sur les priorités suivantes :

- l'identification de nouveaux partenariats scientifiques d'excellence, leur pérennisation et leur autonomisation ;
- la participation au développement de l'Espace européen de la recherche ;
- la mobilité des chercheurs, principalement celle des jeunes chercheurs ;
- la formation par et à la recherche des jeunes chercheurs.

B – France expertise internationale : une impulsion nouvelle bienvenue

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 substitue 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.

Conformément à la loi sur l'action extérieure de l'Etat du 27 juillet 2010 et au décret relatif à France Expertise Internationale du 25 février 2011, l'EPIC France Expertise Internationale (FEI) s'est substitué au Groupement d'Intérêt Public (GIP) France Coopération Internationale (FCI) le 1^{er} avril 2011. Placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), l'établissement bénéficiera de l'appui du réseau diplomatique français à l'étranger. Le décret 2011-212, relatif à FEI, précise les missions et les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'EPIC. L'ancien Directeur général de FCI Pierre Buhler avait été nommé administrateur provisoire de l'EPIC par arrêté du ministre des Affaires étrangères et européennes, le 24 mars 2011. Le Directeur général de l'établissement a été nommé et a pris ses fonctions le 1^{er} octobre dernier.

L'administration de l'opérateur FEI se veut représentative des différents acteurs de l'expertise. Son conseil d'administration comporte dix huit membres dont quatre parlementaires, dont notre collègue Henriette Martinez, huit représentants de l'Etat (dont trois du MAEE, un du ministère chargé de la justice, un du ministère chargé de la fonction publique, un du ministère chargé de l'économie, un du ministère chargé de l'immigration et un du ministère chargé de la santé), deux personnalités qualifiées nommées par le MAEE, deux représentants des collectivités territoriales et deux représentants du personnel. C'est sans nul doute une de ses grandes forces.

Le Président du conseil d'administration sera prochainement nommé parmi ses membres par décret du Président de la République. Il veille à l'accomplissement des missions de l'établissement et à la coordination de son action avec les organismes nationaux et étrangers intervenants dans les mêmes domaines d'activité.

La gouvernance de l'opérateur FEI comportera, en outre, un conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée composé de 41 membres. Il comprendra deux parlementaires, douze représentants de l'Etat, sept représentants des entreprises qualifiées, quatre représentants des collectivités territoriales, quinze représentants d'organismes œuvrant dans le domaine de l'expertise technique internationale et un représentant d'une organisation non gouvernementale.

La mission du nouvel établissement public consiste 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. Une convention triennale d'objectifs et de performances est en cours d'élaboration entre le MAEE et FEI.

Il semble en revanche déjà arrêté que le budget du nouvel EPIC sera relevé de 22 à 44 millions d'euros, la gestion des 5 % du Fonds mondial lui ayant été confiée. 80 personnes sous contrat travaillent aujourd'hui pour le compte de l'Etat ou de l'Agence française du développement à l'étranger. 50 personnes travaillent au siège de FEI, dont 38 en CDI et 22 en CDD d'usage, c'est-à-dire sur les fonds d'un projet spécifique.

Enfin, le gouvernement devait remettre 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. Mme Christine Maugüé, Conseiller d'Etat, a été nommée par le Ministre d'Etat pour diriger la mission chargée d'élaborer le rapport. Cette mission était composée de représentants de l'Inspection générale des Affaires étrangères, de l'Inspection générale des Finances et de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

La mission estime que la création d'un opérateur unique est peu réaliste en France. En effet, les caractéristiques qui ont fait le succès de modèles moins dispersés ne sont pas forcément reproductibles en France : le regroupement de l'expertise dans un opérateur unique est un schéma qui fonctionne d'autant mieux que cet opérateur dispose de moyens en termes de coopération bilatérale qui lui permettent de s'imposer comme opérateur dominant naturel et d'agréger l'expertise autour de lui.

Faute d'une telle simplification, la mission préconise la consolidation du paysage français en se fondant sur des opérateurs plus professionnalisés et financièrement stables. Les recommandations, pragmatiques mais ambitieuses, s'appuient sur les aspects positifs du dispositif actuel :

- la notoriété et la visibilité de certains opérateurs tels que l'ENA, l'ENM, FEI, Civipol et ADETEF ;

- la proximité des opérateurs avec la ressource humaine des ministères.

Il s'agit de rendre plus performants les opérateurs publics et de mieux articuler entre eux leurs interventions, dans le cadre des orientations stratégiques arrêtées par l'autorité politique.

Ces préconisations supposent :

- l'adoption des grandes orientations de la stratégie française en matière d'expertise publique internationale par le CICID et le renforcement des

mécanismes de consultation entre le MAEE et les opérateurs. Le conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée placé auprès de FEI par la Loi sur l'Action extérieure de l'Etat (LAEE), sera le lieu d'analyse et de débat permettant de décliner de manière opérationnelle les options stratégiques qui auront été validées par le CICID ;

– la réalisation, d'ici fin 2011, par chaque ministère d'un état des lieux portant sur la viabilité économique de l'opérateur d'expertise qui lui est rattaché et de sa capacité à se déployer sur financements internationaux, européens et multilatéraux ;

– sur la base des conclusions de cet état des lieux, l'adoption d'ici le printemps 2012 d'un plan d'action dans chaque secteur d'activité entraînera éventuellement des regroupements d'opérateurs. En cas d'absence d'opérateur dans un secteur jugé stratégique, l'EPIC FEI pourra être encouragé à se positionner en lien avec les ministères concernés ;

– la mise en place de mécanismes plus performants pour assurer la professionnalisation des opérateurs d'expertise et leur sécurité financière et juridique : outils de gouvernance, procédures de capitalisation des connaissances et comptables.

La mise en valeur de la présence française sur le terrain constitue un outil précieux : des « correspondants expertise » pourront être désignés dans les postes diplomatiques pour assurer une veille et une transmission de l'information, en particulier sur les projets des bailleurs multilatéraux. La mission préconise une telle désignation dans une vingtaine de postes considérés comme stratégiques.

La mission propose également le développement, au-delà des jumelages institutionnels, du rôle du SGAE en matière de coordination interministérielle, d'élaboration et de promotion de l'offre française sur les différents projets européens.

FEI apparaît clairement parmi les trois gros opérateurs en matière d'expertise internationale et présente des caractéristiques qui en font un interlocuteur de choix. D'une part, il ne s'agit pas d'un opérateur « métier », mais d'un opérateur multi-secteurs, multi-bailleurs, bref généraliste, qui peut donc répondre aux souhaits de tous les ministères grâce à une excellente maîtrise des processus. Car aujourd'hui, les marchés de l'expertise se remportent sur la connaissance des bailleurs, des procédures et du terrain diplomatique. Naturellement, il y a quelques domaines dans lesquels FEI a acquis une visibilité, sur laquelle elle peut s'appuyer. Il s'agit des objectifs du millénaire (OMD), des questions de sécurité post-crise ou post-conflit, la gouvernance démocratique et les droits de l'homme. FEI a par exemple remporté ces dernières années des missions en Haïti sur des fonds multilatéraux français, notamment la réforme du cadastre, en République démocratique du Congo où elle conduit une réforme des médias sur des fonds britanniques et suédois (associant juristes, économistes, personnes liées aux ONG *etc.* selon son approche généraliste), ou encore gère les fonds américains pour le Forum pour l'avenir en faveur du dialogue des sociétés civiles.

Votre Rapporteur souhaite que les ministères engagent rapidement l'état des lieux sur leur opérateur, en termes d'équilibre économique comme d'efficacité, afin que FEI puisse dans les meilleurs délais jouer le rôle central qui doit lui revenir s'agissant là encore de renforcer l'influence française au travers de ses valeurs, son droit, ses procédures et au profit également de ses entreprises.

C – Les instituts français de recherche à l'étranger : une rationalisation douloureuse 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).

Les 27 Instituts Français de Recherche à l'Etranger (IFRE) sont présents dans 33 pays dont un tiers dans l'aire méditerranéenne. Ce nombre n'a pas varié depuis 2007, même si deux établissements, sans être officiellement fermés, ont, du fait du contexte politique, soit une activité réduite (il s'agit de l'Institut français de recherche en Iran, IFRI), soit n'ont plus d'activité de recherche (l'Institut français d'Etude sur l'Asie Centrale, IFEAC). Les 5 instituts du programme 185 (Europe, Tokyo, Hong-Kong et Jérusalem) et les 22 du programme 209 « Solidarité » ont été, en 2011, réunis dans l'unique programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

En 2011, le réseau des IFRE compte 153 chercheurs expatriés (53 % sur financement MAEE), 319 agents de droit local dont 64 personnels de recherche étrangers permanents.

Les établissements portent ou participent à de multiples programmes de recherche, notamment sur les enjeux contemporains mais également dans les domaines de l'anthropologie, la sociologie, l'histoire, les sciences politiques et la démographie. Huit Instituts développent des programmes archéologiques et deux, en Afghanistan et au Soudan, n'interviennent que dans ce domaine.

Les programmes des IFRE sont inscrits dans 180 partenariats interuniversitaires et bénéficient de financements multilatéraux, dont ceux de l'espace européen de la recherche.

Ce réseau contribue, dans un cadre universitaire, à la formation de jeunes chercheurs spécialistes des diverses aires géographiques dans l'ensemble des différentes disciplines en sciences humaines et sociales. Il est donc un véritable instrument de coopération (formation de chercheurs locaux, diffusion des savoirs et participation aux grands débats d'idées du monde contemporain, centre d'expertise et de ressources pour nos chancelleries diplomatiques).

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 globale, hors masse salariale, des personnels expatriés (fonctionnement, crédits d'intervention MAEE, dotation de fonctionnement du CNRS, MESR à la marge) en 2010 a été de 7,3 millions d'euros.

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, caractérise aussi le triennum 2011-2013, avec une baisse de 11,1 % de la dotation sur trois ans.

En 2011, le budget consolidé, intégrant les salaires versés par le MAEE et le CNRS, pour l'ensemble des Instituts de recherche, est de 26,2 millions d'euros (-3,3 % par rapport à 2010), dont 23,2 millions à la charge du MAEE (63 %) et du CNRS (37 %). Les fonds propres, essentiellement liés aux appels d'offre de recherche français et européens, représentent 31% des recettes pour la totalité du réseau.

En 2011, la dotation globale pour les IFRE s'établit à 6,8 millions d'euros dont, 5,8 millions d'euros du MAEE (-60 833 euros sur la prévision MAEE du triennum). Par rapport à 2010, cette dotation globale est en baisse de 7,6 %. Ceci est en partie lié à la baisse de l'engagement du CNRS qui contraste avec l'implication croissante depuis la signature de l'accord-cadre en 2007. Outre la diminution de 10 % de la dotation de fonctionnement (989 200 euros en 2011 contre 1,1 million d'euros en 2010), la réduction du nombre de personnels scientifiques est la plus préoccupante : 70 chercheurs et ITA en 2011, pour 80 personnels en 2010 (- 12,5%).

La dotation prévisionnelle MAEE sur les deux années restantes du triennum est de 5,7 millions d'euros en 2012, montant effectivement inscrit dans le projet de loi de finances pour 2012 et affichant donc une baisse de 100 000 euros, et 5,5 millions 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.

Répartition des Instituts Français de Recherche à l'Étranger

(suivant la typologie du MAEE)*

Dispositifs régionaux et multilatéraux » et « grands émergent » :

Les IFRE sont présents physiquement dans 33 pays (27 pays et 6 antennes), pour une compétence qui couvre 42 pays. Il y a un IFRE dans cinq des six « grands émergents » : Chine, Inde (2), Turquie, Russie, Mexique.

Pays du G.8 et autres pays du Programme 185 :

Les IFRE sont bien implantés dans les pays du G.8/ G.20 :

- 10 IFRE sont présents dans les pays du G.20 (45% de couverture). Il s'agit de l'IFAS (Afrique du Sud), CMB (Allemagne), CEFC (Chine), IFP et CSH (Inde), MFJ (Japon), CEMCA (Mexique), MFO (Royaume-Uni), CEFR (Moscou), IFEA (Turquie)

- 4 IFRE sont présents dans les pays du G.8 (50% de couverture) : CMB (Allemagne), MFJ (Japon), CEFR (Russie), MFO (Royaume-Uni)

Pays intermédiaires et pays solidarité :

6 « petits » IFRE sont concernés : CFEE (Ethiopie), IFRA (Nigéria), CEFAS (Yémen), CFDAS (Soudan), DAFA (Afghanistan), IFRI (Iran).

14 IFRE de cette catégorie typologique sont implantés dans un pays identifié par le MAEE comme acteur économiquement « émergent » (publication DGM, 2011). Il s'agit du CEDEJ (Égypte), IFPO (Liban, Syrie, Jordanie), IRMC (Tunisie), CJB (Maroc), IFAS (Afrique du Sud), IFRA (Kenya), IFEA (Pérou), IRASEC (Thaïlande).

CONCLUSION

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

Les quelques 12,45 millions d'euros qu'il serait possible de dégager dès 2012, puis quelques 33,5 millions d'euros en année pleine seraient beaucoup plus utilement dépensés au profit du programme immobilier de l'AEFE, qui est en attente d'une solution pérenne de financement nécessitant des crédits nouveaux, et de la politique de bourses, qui au lieu d'être durcie doit être assouplie pour répondre de façon pertinente aux besoins de nos compatriotes à l'étranger. La fraction affectée à l'AEFE pourrait, une fois le fonds d'investissement amorcé, être affectée à la réduction du déficit public.

Mais votre Rapporteur est ouvert pour examiner d'autres utilisations des marges budgétaires libérées, par exemple pour éviter en 2012 les mesures d'économies que le ministre proposera par amendements et qui pénalisent les opérateurs, les bourses et le réseau culturel. En réalité, bien d'autres usages peuvent être envisagés, tous plus utiles que la gratuité de la scolarité à l'étranger dans le secondaire.

Car en matière de diplomatie culturelle et d'influence, dans un environnement fortement concurrentiel, les ambitions sont fortes mais les crédits limités. Il n'en est que plus remarquable de constater la manière dont tous les acteurs, qu'il s'agisse de la direction générale de la mondialisation, du réseau ou des opérateurs, sont parvenus au terme de cette législature à conduire des réformes profondes qui, à n'en pas douter, dessinent le visage d'une présence à l'international plus forte, plus structurée et plus combative. Il convient de souhaiter que les futures étapes pour achever ce processus soient aussi bien franchies.

EXAMEN EN COMMISSION

I – Audition du ministre d'Etat

Au cours de sa réunion du 19 octobre 2011, la commission entend M. Alain Juppé, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2012.

M. le président Axel Poniatowski. Je suis heureux d'accueillir M. Alain Juppé, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, pour la traditionnelle présentation des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Nous accueillerons ensuite M. Henri de Raincourt, ministre auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération, qui se livrera au même exercice sur les crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Monsieur le ministre d'Etat, en juillet 2010, vous exprimiez avec Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères, vos inquiétudes sur le risque d'affaiblissement que des réductions successives de moyens vous semblaient faire peser sur le Quai d'Orsay. Il faut reconnaître que, quinze mois plus tard, désormais en charge de ce ministère, vous êtes parvenu à respecter le niveau des économies prévues dans le budget triennal 2011-2013 tout en couvrant des dépenses sous-estimées dans le triennum et en renforçant certaines actions prioritaires.

Il est vrai que vous avez été aidé par les circonstances – en particulier, pour la mission « Action extérieure de l'Etat », par la baisse attendue des contributions obligatoires aux organisations internationales –, mais le « rouleau compresseur » de Bercy aurait pu vous reprendre cette économie. Vous êtes parvenu à en conserver le bénéfice et en proposez un usage pertinent, au profit notamment de la politique de mobilité étudiante, de la sécurité des ambassades et de l'entretien immobilier. Vous avez aussi obtenu que les réductions d'effectifs prévues par la révision générale des politiques publiques (RGPP) soient revues à la baisse en 2012 pour tenir compte de l'avance prise par votre ministère.

Vous me permettez néanmoins de regretter deux choses. Tout d'abord, qu'il ait été décidé que les économies supplémentaires demandées par le Premier ministre soient répercutées sur deux de vos priorités : les bourses destinées aux étudiants étrangers et l'entretien immobilier. Il demeurera un effort en leur faveur, mais d'une moindre ampleur. Surtout, le tiers de votre marge de manœuvre, soit 13,5 millions d'euros, a dû être affecté au financement des aides à la scolarité générale des élèves français à l'étranger, dont le coût a toujours paru excessif à notre commission.

M. Alain Juppé, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes. Quelques jours après avoir rencontré informellement les rapporteurs des commissions des deux assemblées qui suivent plus particulièrement les crédits du ministère des affaires étrangères et européennes, je me réjouis de pouvoir vous présenter aujourd'hui les crédits pour 2012 de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Cette question des moyens de notre diplomatie me tient particulièrement à cœur, tant il est vrai qu'il n'y a pas de politique étrangère ambitieuse sans les moyens de la mener à

bien. À de nombreuses reprises au cours des dernières années, j'ai ainsi eu l'occasion d'indiquer les raisons pour lesquelles notre outil diplomatique devait se voir garantir des dotations à la hauteur des ambitions de notre pays dans le monde.

Cette position, je l'ai défendue aussi lors des travaux du *Livre blanc*, comme lorsque ce ministère s'est trouvé en butte à des critiques – voire des attaques – dont je considère qu'elles ont injustement altéré la confiance de notre pays dans l'efficacité de son outil diplomatique et, par voie de conséquence, la confiance de nos propres agents dans l'efficacité de leur action.

Certains d'entre vous me diront que cette fragilisation de notre outil diplomatique n'est pas nouvelle et qu'elle résulte d'un lent et douloureux processus de décroissance des moyens humains et budgétaires affectés à cette action. Je ne peux que souscrire à ce constat : depuis de nombreuses années – et en tout état de cause bien avant le lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) – le ministère des affaires étrangères s'est vu imposer une cure d'austérité d'une particulière rigueur. Celle-ci est manifeste lorsqu'on se penche sur l'évolution de ses emplois, réduits de près de 20 % depuis quinze ans. Elle l'est tout autant pour nos moyens de fonctionnement, qui ont enregistré une baisse corrélative au cours de cette période.

Légitime dans son principe, cette contribution à l'effort d'assainissement de nos finances publiques s'est révélée d'autant plus douloureuse que les attentes formulées à l'égard de ce ministère n'ont, dans le même temps, cessé de s'accroître. Alors que notre réseau diplomatique et consulaire se redéploie en permanence pour s'adapter aux évolutions du monde, alors que la croissance très vive des communautés françaises à l'étranger accroît chaque année les attentes de nos compatriotes, il a fallu faire preuve de toujours plus d'inventivité pour affronter des défis croissants avec des dotations en diminution.

Dès ma prise de fonction, j'ai ainsi fait de la question des moyens l'une de mes priorités, tout en faisant à remarquer à mes collaborateurs que je n'étais pas doté d'une baguette magique. Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, ce ministère ne peut en effet se soustraire à l'exigence de discipline qui impose à chacun de contribuer à l'effort collectif. C'est donc avec un double objectif apparemment contradictoire – renforcer notre outil diplomatique tout en contribuant à cet effort collectif d'économie – que nous avons engagé la préparation de ce projet de loi de finances (PLF). Bien que très délicate, cette équation a pu être résolue et le projet de budget qui vous a été transmis concilie du mieux possible ces deux impératifs.

S'agissant de la discipline budgétaire, les crédits 2012 du ministère respectent les plafonds du triennal 2011-2013 et les engagements de maîtrise des dépenses pris dans le cadre de la RGPP. Ce respect se vérifie pour la mission « Action extérieure de l'État », dont relèvent les programmes 105, 151, 185 et 332, comme pour la mission « Aide publique au développement » (APD), dont relève le programme 209.

Cependant, le ministère des affaires étrangères est en mesure d'amorcer en 2012 une correction de trajectoire, à la faveur de marges de manœuvre budgétaires dont nous avons obtenu la restitution à force de pugnacité, le ministère des finances n'ayant généralement pas pour réaction spontanée de laisser les marges de manœuvre à la disposition des ministères au sein desquels ces économies sont constatées.

L'ensemble de nos dépenses pourra ainsi être financé grâce à une évolution favorable de nos contributions obligatoires. D'un montant de 40 millions d'euros, cette diminution recouvre plusieurs mouvements de sens contraire.

Tout d'abord, une baisse de l'ordre de 65 millions d'euros du budget des opérations de maintien de la paix. Cette baisse procède à la fois de la fermeture de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) en 2011, qui se solde par une diminution de 40 millions d'euros non prévue au moment du triennal, de la diminution des besoins pour d'autres opérations et d'une hypothèse de change dollar/euro plus favorable en 2012 qu'il n'était initialement prévu. Sur ce dernier point, il ne s'agit pas d'un choix du ministère des affaires étrangères, mais de l'hypothèse retenue pour le volet dépenses du projet de loi de finances.

Ensuite, une hausse d'environ 25 millions d'euros des contributions au budget des organisations internationales et de la justice internationale. Sur ce point, le triennal était sous-calibré et nous devons faire face à des dépenses exceptionnelles non anticipées, par exemple pour la rénovation du siège de la Cour pénale internationale. Au total, avec 841 millions d'euros consacrés aux contributions internationales et européennes obligatoires en 2012, ce poste représente 40 %, hors dépenses de personnel, de la mission « Action extérieure de l'État ». Nous ne sommes évidemment jamais à l'abri d'une évolution des opérations de maintien de la paix qui rendrait ce budget insuffisant, mais je rappelle que la règle constante et partagée avec le Budget veut toutefois que nous ne provisionnions pas d'opérations nouvelles.

Ces marges de manœuvre, nous avons tout d'abord souhaité les consacrer au financement de dépenses insuffisamment budgétées dans le cadre du triennal 2011-2013.

Conformément aux engagements pris à l'égard de nos compatriotes résidant à l'étranger, ce budget confortera les crédits d'aide à la scolarité – bourses et prise en charge –, dans le respect des orientations retenues à l'issue du rapport parlementaire de Mmes Colot et Joissains. La dotation prévue dans le triennal ayant été, de l'avis de tous, sous-calibrée, ce sont ainsi 13,5 millions d'euros qui sont redéployés au profit de cette dépense d'aide à la scolarité. Je sais qu'elle suscite chez vous peu d'enthousiasme et voudrais rappeler qu'elle a été limitée aux trois classes du lycée et cristallisée au niveau des années 2007-2008. Il faut au ministre chargé des Français de l'étranger beaucoup de ténacité pour résister à l'amicale pression des sénateurs représentant ces derniers, qui ne cessent de demander la décristallisation ou l'extension à d'autres niveaux d'enseignement. Nous tenons bon et je suis heureux d'avoir le soutien de votre commission dans ce combat.

Dans cette enveloppe d'aide à la scolarité, ce sont les bourses qui connaissent la dynamique la plus forte, la mesure de plafonnement introduite par le législateur en loi de finances initiale pour 2011 ayant permis de stabiliser le coût de la prise en charge des frais de scolarité, qui représente 31,9 millions d'euros en 2012 contre 33,7 millions d'euros en 2011. L'enveloppe des bourses évolue quant à elle de 84 à 93 millions d'euros entre 2011 et 2012, du fait de plusieurs facteurs de progression : dynamique de croissance des communautés, paupérisation de certaines familles sous l'effet de la crise, augmentation des frais de scolarité. Il convient enfin de noter que l'instauration de la prise en charge de la scolarité (PEC) a incité certaines familles à déposer pour la première fois des demandes de bourses sur critères sociaux.

Une part importante des économies constatées en 2012 a en outre été redéployée au profit de notre masse salariale. Essentiellement lié à la couverture de l'effet change-prix,

cet effort représente 17 millions d'euros sur la mission « Action extérieure de l'État » et 6 millions d'euros sur la mission « Aide publique au développement ». Je précise à cet égard que nous respectons strictement nos plafonds de masse salariale, hors effets change-prix qui sont financés en exécution et pris en compte dans les projets de loi de finances avec un décalage de deux ans : le PLF 2012 intègre ainsi l'effet change-prix constaté en 2010.

Au-delà de ces dépenses obligatoires, nos marges ont permis de faire un effort sur certains secteurs prioritaires et ciblés.

Au titre de notre politique d'influence et d'attractivité en direction de nos partenaires méditerranéens et des pays émergents, ce budget prévoit une augmentation de l'enveloppe dédiée aux bourses. Initialement prévu à 3,3 millions d'euros, cet effort complémentaire sera ramené à 2 millions d'euros en raison de la contribution du ministère au plan d'économies du Gouvernement, dit « rabot », de 1 milliard d'euros.

Ensuite, dans un contexte international très incertain, l'impératif de sécurisation de nos implantations dans les zones sensibles nous a en outre conduits à prévoir une hausse de 3 millions d'euros des crédits dédiés à ces dépenses – je pense en particulier à nos postes dans le Sahel, qui font l'objet de menaces très précises.

Enfin, le financement des échéances électorales de 2012 a justifié, compte tenu de l'enjeu qui s'attache à l'organisation des premières élections législatives à l'étranger, un effort d'ajustement de nos dépenses. Outre 8 millions d'euros de crédits transférés du ministère de l'intérieur, l'effort engagé en 2012 à ce titre par le ministère des affaires étrangères sera complété par 1 million d'euros affecté aux actions d'information et de communication à destination des communautés françaises.

Je tiens à rappeler mon attachement à ce que la trajectoire prévue par le triennal pour les dépenses de fonctionnement, très pénalisante pour un ministère dont le réseau est soumis à de multiples contraintes, soit corrigée. Si la contribution du budget des affaires étrangères à l'effort de maîtrise des finances publiques doit être globalement conforme à la norme gouvernementale de baisse des crédits de fonctionnement de 10 % sur trois ans, il convient de noter qu'elle se heurte à certaines difficultés.

Tout d'abord, les crédits de coopération de défense et de sécurité sont stabilisés à 35 millions d'euros sur le triennal en raison des priorités d'action que nous avons définies pour le Sahel et des opérations de maintien de la paix, en Afrique notamment. Ensuite, certains de nos services, notamment le centre de crise et le service du protocole, sont extrêmement sensibles aux aléas de l'actualité internationale et diplomatique et ne peuvent absorber sans dommages une telle diminution de leurs dotations. Enfin, les dépenses de fonctionnement des postes à l'étranger sont soumises à des facteurs non maîtrisables, tels que la hausse des loyers locaux, des dépenses d'énergie et de fluides ou bien encore des tarifs aériens qui affectent le coût des transports statutaires.

Ce constat nous a conduits à renoncer à une nouvelle diminution des budgets de fonctionnement des postes en 2012, qui resteront donc au même niveau qu'en 2011, à défaut de pouvoir faire plus. Ce choix est contrebalancé par un effort sur d'autres dépenses plus aisées à encadrer : crédits de communication, informatique, frais de représentation et de mission et dotation de fonctionnement des établissements culturels. Sur ces lignes, l'effort du ministère des affaires étrangères ira au-delà de la norme gouvernementale.

J'ai également souhaité que la trajectoire du ministère soit corrigée pour ce qui concerne l'évolution des effectifs dédiés à notre action diplomatique. J'ai ainsi demandé au Premier ministre qu'il soit pris acte des efforts déjà consentis, notamment en 2010 où une avance avait été prise, et que les suppressions d'emplois programmées pour 2011, 2012 et 2013 en tiennent compte. Le Premier ministre m'ayant donné raison sur ce point, les suppressions d'emplois prévues en 2011-2013 ont ainsi pu être revues à la baisse : alors que 160 suppressions d'équivalents temps plein (ETP) étaient programmées en 2011, l'arbitrage obtenu a ramené ce chiffre à 75. En 2012, l'effort sera de 140 suppressions d'ETP contre 226 initialement prévues.

Pour répondre à l'étonnement exprimé par l'un des rapporteurs spéciaux, au cours de contacts préliminaires, devant le fait que le ministère des affaires étrangères était exonéré de la norme du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, je rappelle que notre effort en la matière précédait de beaucoup la mise en œuvre de la RGPP. Au total, la réduction des effectifs a été de 20 % au cours des quinze dernières années. Par ailleurs, nous avons – par un geste peut-être trop vertueux, mais lié essentiellement au calendrier de gestion des postes diplomatiques – pris de l'avance en 2010. Malgré les réticences du Budget, qui ne voulait initialement pas tenir compte de cette anticipation des réductions de postes, le Premier ministre a rendu un arbitrage tout à fait satisfaisant pour nous.

Ce bref tour d'horizon de notre budget 2012 serait incomplet si je n'évoquais pas la contribution du ministère des affaires étrangères aux mesures anti-déficit annoncées par le Premier ministre le 24 août dernier. Comme tous les ministères, il prendra sa part de l'effort de 1 milliard d'euros attendu sur le volet dépenses du PLF 2012. L'APD ayant été exonérée de ce « coup de rabot », il se trouve dans une situation relativement favorable.

L'effort attendu de la mission « Action extérieure de l'État » n'en est pas moins significatif. Au terme de longues discussions avec nos interlocuteurs du Budget, j'ai obtenu que notre contribution soit limitée à 13 millions d'euros, afin que soit prise en compte la part que représentent les dépenses obligatoires – contributions, opérations extérieures ou aides à la scolarité.

Conformément au souhait du Gouvernement de soumettre au Parlement des économies mettant à contribution les opérateurs, 6 de ces 13 millions d'euros seront imputés sur les subventions à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à l'Institut français. Je précise à cet égard que les fonds de roulement des deux établissements sont assez confortables pour que ce prélèvement exceptionnel ne remette pas en cause leur niveau d'activité.

S'agissant du solde, au-delà d'une contribution symbolique du programme 151 « consulaire », d'un montant de 100 000 euros, le Gouvernement proposera 2,4 millions d'euros d'économies sur nos crédits d'intervention culturelle (programme 185) et 4,5 millions d'euros d'économies qui limiteront les redéploiements prévus au profit de nos dépenses d'entretien immobilier et de fonctionnement.

Pleinement solidaire de la politique gouvernementale et de la recherche d'économies, je n'en souligne pas moins que nous avons désormais touché « l'os » et que, faute de marges de manœuvre, la prochaine réduction de crédits remettra en cause des missions. De fait, certains de nos postes consulaires atteignent des taux de productivité exceptionnels : un agent consulaire à Shanghai traite ainsi 7 000 visas par an pour une moyenne communautaire bien inférieure, et ce au moment même où l'on demande une vigilance particulière dans l'octroi de ces visas. Ce n'est du reste pas sans conséquences : au-

delà du manque à gagner – car les visas rapportent de l'argent –, les demandeurs de visas vont s'adresser à d'autres pays de l'espace Schengen, de telle sorte que les masses de touristes qui voulaient visiter la France aboutissent à Francfort, loin des vignobles du Bordelais si prisés des Chinois ou d'autres sites de notre pays.

Je ne suis pas venu me plaindre, mais il me semble que les efforts de rigueur consentis par ce ministère doivent être salués.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Monsieur le ministre d'État, malgré une lente décroissance des moyens financiers et humains, le budget de 2012 préserve, grâce à votre action, le principe d'universalité du réseau, tout en affirmant une limitation des dépenses publiques et la rénovation des moyens d'action. En tant que rapporteure pour avis des programmes 105, 151 et 332, je vous poserai trois questions.

Nos services consulaires, vous l'avez dit, sont déjà très chargés en temps normal et le seront encore davantage avec la préparation des élections du printemps prochain. Une partie des crédits ouverts à ce titre est-elle destinée au recrutement de vacataires pour faire face à ce surcroît de travail ? Si c'est le cas, quel en est le montant ; est-il envisageable d'envoyer des renforts dans les postes qui seront les plus sollicités ? Le ministère de l'intérieur se charge-t-il directement d'une partie de l'organisation des élections présidentielle et législatives ou en délègue-t-il la totalité au ministère des affaires étrangères ?

Le projet de budget demande l'ouverture de 20 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme Présidence française du G20 et du G8, comme prévu. Cela montre que les dépenses de la présidence française devraient rester limitées aux 80 millions d'euros qui lui ont été alloués. Pourtant, je ne trahis aucun secret en signalant que l'organisation du sommet de Deauville a coûté plus cher qu'anticipé à cause de la nécessité de construire un centre de presse sous des tentes, faute de place dans l'enceinte du Centre international. Dans ces conditions, comment le Secrétariat général de la Présidence française est-il parvenu à rester dans les limites de l'enveloppe des crédits budgétaires ?

Enfin, les crédits destinés aux systèmes d'information et de télécommunications ont diminué de 34 % en crédits de paiement pour 2012. Pourquoi cette diminution et comment peut-elle être mise en œuvre ?

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. Comme vous venez de le souligner, monsieur le ministre d'État, les crédits du ministère des affaires étrangères et européennes ont été relativement préservés cette année. La situation budgétaire demeure toutefois tendue, en particulier après les mesures d'économie annoncées.

Ma première interrogation porte sur le maintien de la prise en charge des frais de scolarité à l'étranger, désormais plus que contestable. Le dépassement de l'enveloppe du triennal pour les aides à la scolarité en 2012 est absorbé par des bonus liés aux contributions et le besoin de financement est de 23,5 millions d'euros en 2013. Les mesures qui pourraient être prises n'auront un plein effet que la deuxième année suivant leur adoption. Il est donc nécessaire de prendre dès aujourd'hui des décisions pour peser sur le coût des aides à la scolarité en 2013. Quelles mesures comptez-vous proposer pour éviter une dérive du coût ?

En deuxième lieu, les quelque 30 millions d'euros consommés par la prise en charge des frais de scolarité ne seraient-ils pas utilement réaffectés en faveur de l'enseignement français à l'étranger, tant pour faire face à l'augmentation tendancielle des

demandes de bourses que pour répondre aux besoins très importants de mise à niveau et d'adaptation du parc immobilier des établissements français ? Comment envisagez-vous donc l'évolution de ces postes de dépenses à compter de 2013 si la PEC reste intouchée ?

En troisième lieu, nous nous réjouissons que la réforme du réseau culturel et d'influence semble être sur de bons rails. Il est certes dommageable, quoique compréhensible, que le réseau soit amputé de 1,1 million d'euros et que les opérateurs du programme 185 que sont l'AEFE et l'Institut français se voient ponctionner chacun 3 millions d'euros. Comment les coupes se répercuteront-elles sur le réseau ? Quant aux prélèvements sur fonds de roulement demandés aux opérateurs, ils ne constituent évidemment pas des mesures d'économies reconductibles et pénalisent plutôt la bonne gestion.

Enfin, le développement de la politique d'attractivité de la France à l'égard des étudiants étrangers est un axe fort de la diplomatie d'influence. Le retard pris dans la création du nouvel établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) CampusFrance et, surtout, dans la mise au point de son modèle économique, suscite quelques inquiétudes. Pouvez-vous nous rassurer sur ce point ?

M. le ministre d'État. Madame la rapporteure pour avis, j'ai en effet évoqué la pression que subissent nos services consulaires. L'organisation des élections accroît considérablement la charge de travail : au total, 750 bureaux de vote seront ouverts, contre 550 lors de l'élection de 2007. Cet effort sera assumé par un réseau consulaire à effectif constant, avec pour seules ressources complémentaires des personnels vacataires. En 2011, 350 mois-vacations ont été attribués aux postes diplomatiques et consulaires, pour un coût global de 590 000 euros. Cet effort sera poursuivi et sans doute amplifié en 2012. Ces éléments sont intégrés dans nos prévisions budgétaires.

Sur les 17,5 millions d'euros prévus, 5 millions d'euros relèvent du ministère des affaires étrangères et 12,5 millions d'euros sont pris en charge par le ministère de l'intérieur. L'organisation, quant à elle, incombe en totalité aux services de mon ministère.

Pour ce qui concerne le G8 et le G20, il est vrai que le sommet de Deauville a coûté 31 millions d'euros pour une prévision initiale de 20 millions. Ce surcoût s'explique par l'élargissement du sommet, au-delà de l'Égypte et de la Tunisie, à des délégations des « printemps arabes » et il a par ailleurs fallu installer un centre de presse dans des structures temporaires. Le coût du sommet de Cannes est évalué à 28 millions d'euros pour 33 délégations. La location du palais des festivals est chère, mais ce lieu permettra d'accueillir l'ensemble des participants. Les dépenses hors sommet, notamment les voyages et les réunions préparatoires, ainsi que les dépenses de communication, seront finalement moins importantes que prévu. Nous bénéficierons par ailleurs d'un fonds de concours de la Banque de France, qui permettra d'alléger le coût des manifestations organisées par le ministère de l'économie et des finances. Nous avons donc ainsi bon espoir de tenir le budget prévu pour cette présidence française du G8/G20.

Il est exact que nous allons contenir les crédits informatiques : ils s'élevaient à 37,1 millions d'euros en 2011 et devaient être de 37,5 millions d'euros en 2012, mais le coup de rabot les ramènera à peu près au niveau de 2011, soit 37 millions. Cette dotation permettra de renforcer la sécurité globale de l'informatique, déployer des outils nomades sécurisés et parvenir à une version complète de Schuman, notre application de traitement des télégrammes diplomatiques, afin notamment de traiter les informations confidentielles et

classées secret défense. Je ne suis pas certain que Schuman soit particulièrement performant et sa mise en place été marquée par des difficultés que nous sommes en train de surmonter.

M. Jacques Myard. Je n'aime pas ce nom !

M. le ministre d'État. Il ne dépendrait certes que de moi de le changer – mais peut-être jugerez-vous qu'il s'agit déjà d'un progrès par rapport au précédent système, qui s'appelait Sartre...

Monsieur Rochebloine, pour ce qui est de la prise en charge des frais de scolarité, j'applique la loi. Le législateur peut bien entendu la changer.

Conscients des risques de dérive, nous avons gelé cette mesure en la limitant aux trois classes du lycée, alors qu'elle était initialement annoncée pour l'ensemble du parcours secondaire, et en la cristallisant aux valeurs de 2007, ce qui n'a pas été sans susciter des demandes reconventionnelles. La dépense se stabilisera donc l'année prochaine, passant de 33,7 millions d'euros à 31,9 millions d'euros. Il ne s'agit donc pas, à ce stade, de dérive.

Je revendique en revanche l'augmentation des bourses, qui représente un transfert vertueux. Les bourses étant attribuées sous condition de ressources, elles sont en effet plus justes qu'une prise en charge généralisée.

Notre réseau culturel et d'influence sera bien évidemment affecté par les économies complémentaires. Avec plus d'argent, nous aurions fait plus. Bien que la ponction sur les fonds de réserve puisse être interprétée comme une pénalisation de la bonne gestion – même s'il s'agit parfois d'argent qui dort et qu'il vaudrait mieux investir –, l'AEFE et l'Institut français seront en mesure de faire face à cette économie sans que leur niveau d'activité soit remis en cause. Comme vous l'avez dit, la réforme liée à la création de l'Institut français semble démarrer dans de bonnes conditions et nous en verrons les résultats au terme de l'expérimentation prévue.

Un retard important a été pris par rapport au calendrier initial du lancement de CampusFrance. Il a en effet fallu mettre d'accord tous les acteurs concernés, notamment le CNOUS, et redéfinir le modèle économique de cet établissement public résultant du rapprochement de plusieurs structures. Un rapport des inspections du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'enseignement supérieur a été réalisé pour expertiser les modalités d'intégration des activités internationales du CNOUS et un long débat a été engagé sur le nombre d'ETP nécessaires au nouvel opérateur pour reprendre la gestion des 15 000 bourses actuellement suivies par le réseau du CNOUS. Nous espérons aboutir très prochainement à un accord sur le nombre d'emplois à transférer et aurons au besoin recours à l'arbitrage du Premier ministre. La création effective de CampusFrance interviendra au 1^{er} janvier 2012, avec intégration des activités internationales du CNOUS au 1^{er} septembre 2012, c'est-à-dire au début de l'année universitaire. L'accueil des étudiants étrangers est un facteur d'influence considérable, que j'évoque souvent avec mon collègue ministre de l'intérieur.

M Jean-Paul Lecoq. Les contrôles d'identité visant les étudiants de couleur à l'entrée de l'université du Havre ne contribuent pas à de bonnes conditions d'accueil pour les étudiants étrangers. Malgré la crise, certains pays choisissent de réaliser des investissements considérables pour accueillir des étudiants étrangers – c'est le cas par exemple de l'Australie ou du Canada. En France, cet accueil n'est pas au niveau des exigences d'avenir. Je serais tout à fait disposé à m'associer à vos revendications en ce sens.

Nos collègues de la majorité auraient été bien inspirés de nous écouter lorsque nous expliquions que la loi sur la prise en charge de scolarité n'était pas bonne. Elle limite en effet les possibilités offertes aux jeunes autochtones de découvrir les lycées français et la langue et la culture françaises.

Y a-t-il enfin un lien entre la baisse de crédits touchant depuis une dizaine d'années le ministère des affaires étrangères et le recours plus régulier à la guerre dans le règlement des conflits internationaux ? Ne faut-il pas consacrer plus d'argent à la diplomatie, afin d'en consacrer moins aux interventions militaires ?

M. Michel Vauzelle. M. le ministre d'État, permettez-moi une citation qui ne vous surprendra pas : « Nous sommes inquiets des conséquences pour la France d'un affaiblissement sans précédent de ses réseaux diplomatiques et culturels.

« Le budget du ministère des affaires étrangères a toujours été très réduit (...). En vingt-cinq ans, le ministère des affaires étrangères a déjà été amputé de plus de 20 % de ses moyens financiers (...). Tous les ministères doivent évidemment contribuer à la réduction des dépenses publiques ». – Non, pas tous ! Pas ceux qui défendent la position morale, éthique et politique de la France. Je poursuis la citation :

« Cet affaiblissement disproportionné va encore s'aggraver du fait [de la RGPP]. (...) L'effet est dévastateur : l'instrument [diplomatique] est sur le point d'être cassé (...). Le rôle du Quai d'Orsay est de rendre cohérentes toutes les formes de notre présence, ce qui est la clé de notre influence.

« [Dans les] autres grands pays (...) les effectifs du département d'État américain augmentent de 4 % à 5 % par an. Ceux du Foreign Office sont désormais supérieurs aux nôtres. [Pour ce qui est des] pays émergents, (...) le Brésil (...) a ainsi ouvert une trentaine d'ambassades. (...) [Nous ne cessons d'affaiblir un appareil diplomatique qui sera] d'ici à quelques années incapable de remplir ses missions, pourtant essentielles ».

Voilà ce que vous écriviez il y a un an. La continuité qui accompagne l'arrivée du grand ministre des affaires étrangères que vous êtes est d'autant plus surprenante que cet article solennel, cosigné avec Hubert Védrine, nous avait rendu espoir.

M. Jacques Myard. On ne peut en effet que regretter la faiblesse des moyens mis à la disposition de la voix de la France. La situation n'est certes pas de votre fait : elle se dégrade continuellement depuis 1990. C'est à la France qu'il revient de mener sa politique étrangère. Les temps sont durs et il nous faut savoir à quoi nous voulons consacrer l'argent public. La France nourrit le budget européen dans une vaste proportion et, en matière notamment d'aide au développement, agit dans un cadre multilatéral où sa voix ne se fait pas entendre. Comment rapatrier ces moyens pour faire entendre la voix nationale et disposer de moyens d'agir ?

M. Hervé de Charette. Monsieur le ministre d'État, je voterai ce budget par solidarité avec la majorité et à titre de soutien pour votre action personnelle. Le fait est cependant que, depuis très longtemps, il existe un décalage entre une politique qui a de fortes ambitions, exprimées par le Président de la République, et les moyens dont dispose le ministère des affaires étrangères pour mettre en œuvre cette politique. Ce décalage est chaque année un peu plus flagrant.

Il importe que le Quai d'Orsay ménage à la politique culturelle à l'étranger, qui est souvent la plus largement sacrifiée – cette année encore, semble-t-il – aux économies à réaliser.

Par ailleurs, pouvez-vous nous fournir des précisions sur les crédits de la coopération décentralisée ? Il s'agit là en effet d'un moyen important d'assurer une présence sur le terrain – lorsque du moins les régions ou les grandes villes y consacrent un effort utile et sont guidées en ce sens par le Quai d'Orsay.

Il serait en outre très souhaitable et conforme à l'esprit des traités que le prélèvement opéré sur le budget de l'État au bénéfice des institutions européennes soit remplacé par une fiscalité européenne. Il est regrettable que la France s'oppose systématiquement à une évolution que de nombreux pays envisageraient positivement.

Enfin, les propos prêtés ce matin à la radio au Président de la République sur l'intervention française en Afghanistan me semblent très nouveaux. S'ils étaient avérés, je m'en féliciterais.

M. le ministre d'État. En matière d'accueil des étudiants étrangers, la France se situe assez bien par rapport aux autres pays. Sur un million d'étudiants en France, 200 000, soit 20 %, sont étrangers et européens : c'est un chiffre considérable, qui a eu tendance à augmenter régulièrement depuis plusieurs années, même s'il se stabilise actuellement. Nous attribuons actuellement 15 000 bourses du Gouvernement français, ce qui est loin d'être négligeable.

Je ne reviendrai pas sur la prise en charge de la scolarité : comme je l'ai dit, j'applique les décisions prises.

Quant au coût des opérations extérieures, nous nous trouvons à cet égard, je l'espère, dans une phase de réduction : les troupes françaises se retirent progressivement d'Afghanistan, l'opération Licorne est terminée en Côte d'Ivoire et les effectifs sont en réduction, tandis qu'un accord de défense avec le Tchad est en cours de renégociation afin de réduire notre dispositif.

Dans le texte que vous avez longuement cité, monsieur Vauzelle, M. Védrine et moi-même parlions en connaissance de cause, car cette attrition progressive des moyens du ministère des affaires étrangères date de 1994-1995 : nous avons tous, à des degrés divers, été en responsabilité à cette période et la responsabilité est donc collective. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas propre à notre pays : le Foreign Office, qui possède le réseau diplomatique le plus développé, avec celui de la France, parmi les pays de taille comparable, a lui aussi connu une violente cure d'austérité, avec une réduction de 20 % de ses moyens et le gel de tous les recrutements depuis cinq ans. La rigueur budgétaire touche tout le monde.

Nous ne sommes donc pas si mauvais, monsieur Vauzelle, car avec des moyens en réduction, l'influence de la France augmente. Il est incontestable que la cohérence de la diplomatie française et la force des positions prises par le Président de la République ont beaucoup accru notre influence et notre rayonnement dans le monde arabe depuis plusieurs mois. Dans la recherche d'une solution au conflit du Moyen-Orient, la seule proposition innovante lors de l'Assemblée générale des Nations unies a été l'initiative française présentée par le Président de la République. En Afrique, notre action est également très saluée. La présidence française du G8 et du G20 nous permet de jouer un rôle important et je ne trahis aucun secret en vous révélant qu'il n'est pas de rencontre entre le président Obama

et le président Sarkozy où le président américain n'évoque le leadership de la France. Cela nuance quelque peu les propos apocalyptiques qui viennent d'être tenus. Nous avons une politique étrangère cohérente et la voix de la France est entendue dans bien des secteurs du monde. Nous jouons un rôle important, ce qui signifie que nos diplomates sont particulièrement performants – et je tiens à saluer leur efficacité.

M Michel Vauzelle. Vos propos ne sont pas conséquents !

M. le ministre d'État. Ils sont au contraire très cohérents. J'observe d'ailleurs que, depuis que je conduis la politique étrangère, je n'ai pas eu beaucoup de conflit avec l'Assemblée nationale ni avec le Sénat à ce propos et que j'ai même enregistré des soutiens fréquents – exprimés hier encore, lors d'une rencontre avec le bureau de la nouvelle commission des affaires étrangères et de celle des forces armées et de la défense du Sénat. Sans polémique, j'observe que les propositions du Parti socialiste en matière de politique étrangère sont très rassurantes, car aucune n'innove beaucoup par rapport à ce que nous faisons.

Monsieur Myard, la politique européenne est aussi une politique d'influence pour la France et nous ne manquons jamais de rappeler sur le terrain que les crédits français entrent pour 20 % dans les interventions européennes. Les pays avec lesquels nous coopérons savent aussi que nous indiquons toujours clairement quels sont les fonds européens qui complètent les interventions de la France.

Il faut certes renforcer le bilatéral – nous l'avons du reste fait –, mais la France ne doit pas disparaître de certains organismes internationaux où elle doit également mener une politique d'influence. Le président de la Croix-Rouge internationale m'indiquait récemment que, pour faire partie du groupe des pays qui sont au cœur de l'action de cette organisation, il faut verser à celle-ci au moins 10 millions d'euros par an. La contribution française étant actuellement de 12 millions d'euros, notre pays pourrait, si nous n'y veillons pas, sortir du groupe qui exerce ce leadership. Le raisonnement vaut aussi pour le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), dont la France est le 13^e contributeur – remontant légèrement du 17^e rang qu'elle occupait récemment. Si donc il faut renforcer le bilatéral, il ne faut pas dépouiller complètement le multilatéral, qui est lui aussi un instrument d'influence de la France.

Monsieur de Charette, j'ai déjà répondu sur le décalage des moyens et des ambitions. Quant à la politique culturelle, il s'agit bien d'un instrument d'influence considérable, mais notre réseau culturel comportait encore des marges d'amélioration. C'est d'ailleurs le cas depuis longtemps : lors de l'une de mes premières missions pour l'inspection générale des finances, en 1974, j'étais mandaté par M. Jobert pour trouver des économies dans le réseau culturel français à l'étranger !

Des restructurations ont eu lieu et le réseau est plus cohérent. Dans certains pays, les services de coopération et d'action culturelle et certains centres ou instituts culturels ont été fusionnés, ce qui nous permet de progresser dans la bonne direction. Nous développons également des partenariats, notamment avec l'Alliance française, partenaire précieux qui joue un rôle éminent dans la diffusion du français et s'autofinance par ses cours de langue. Des partenariats ont été également conclus avec le privé et avec les pays d'accueil. À Bilbao, par exemple, où nous envisagions de fermer le centre culturel français faute de crédits, la mairie a financé les locaux nécessaires pour accueillir ce centre parce qu'elle tenait à conserver un lieu de culture française. Cette méthode ne saurait certes se généraliser, car elle

ne concerne que les pays disposant des moyens nécessaires, mais nous jouons sur tous ces leviers pour maintenir une influence forte avec des moyens limités.

La coopération décentralisée est, j'en suis persuadé, un outil important. Les moyens sont limités mais les sommes apportées par les collectivités locales ont un effet de levier important. Le ministère des affaires étrangères possède un service spécialisé chargé de développer cette coopération.

Pour ce qui concerne l'Afghanistan, je ne vois pas de novation dans le discours que tient le Président de la République depuis plusieurs mois. Dans le cadre de la stratégie arrêtée à Lisbonne en décembre 2010, les États-Unis ont engagé un processus de transfert des responsabilités de leur propre dispositif militaire à l'armée afghane. La France fait de même. Nous avons annoncé le retrait en 2011-2012 du quart des effectifs français, soit un millier d'hommes, en particulier depuis la région de Surobi, qui va passer sous la responsabilité de l'armée afghane, puis poursuivre pour parvenir à un retrait total d'ici 2014.

M. Hervé Charette. J'ai entendu à la radio des propos très critiques imputés au Président de la République sur les conditions de l'intervention française depuis son origine.

M. le ministre d'État. Je n'ai pas connaissance de ces propos. J'essaierai de m'informer à la bonne source. Nous nous situons néanmoins dans le cadre de notre stratégie de transfert à l'armée afghane, à la formation de laquelle nous avons consacré beaucoup d'efforts et qui monte véritablement en puissance, comptant aujourd'hui, avec la police, près de 350 000 personnes contre 200 000 initialement.

M François Loncle. Votre réponse à M. Vauzelle contredit votre article du 8 juillet 2010.

M. le ministre d'État. Monsieur Loncle, on n'a jamais autant cité aucune ligne sortie de ma plume. ! J'assume pleinement ce texte et n'ai rien à en retirer. J'ai simplement dit en entrant dans ce ministère que j'allais m'efforcer d'en changer la trajectoire et, comme le président Poniatoski a bien voulu le souligner, le budget pour 2012 représente une amélioration par rapport à la tendance des années précédentes.

M François Loncle. Vous avez cependant reconnu dans votre conclusion qu'on était arrivés à « l'os ».

En Afrique, l'influence de la France ne se mesure pas aux relations entre tel responsable politique français et tel chef d'État africain. Au près des peuples africains, l'influence de la France a été singulièrement dégradée depuis le discours de Dakar et ce phénomène n'a fait que s'amplifier.

Par ailleurs, les instituts français de recherche à l'étranger sont sérieusement menacés dont certains parmi les plus performants, comme au Caire et dans d'autres parties du Moyen-Orient.

En troisième lieu, vous avez déclaré à deux reprises – dans l'Hémicycle et devant notre commission – que l'intervention française en Afghanistan n'était pas votre fait, mais celui de M. Jospin. Cela est doublement surprenant, car cela signifie à la fois que le Président de la République de l'époque, pourtant chef des armées, n'était pas partie prenante – or il a pris cette décision et nous l'avons approuvée – et que vous n'étiez pas d'accord, ce qui pourrait du reste expliquer les dernières déclarations du Président de la République

évoquées par M. de Charette. Nous disons depuis des mois qu'il faut quitter l'Afghanistan et que le calendrier est beaucoup trop long mais, après le 9 novembre 2001, nous étions, avec toute la nation française, en accord avec les décisions prises.

M. Didier Mathus. Comme mes collègues, je regrette qu'Alain Juppé ministre soit moins percutant que lorsqu'il n'était pas ministre dans le diagnostic qu'il porte sur l'érosion de l'action du ministère des affaires étrangères depuis plusieurs années.

L'outil du rayonnement culturel français à l'étranger s'est beaucoup affaibli depuis quelques années non seulement du fait des mesures institutionnelles telles que la RGPP, mais aussi parce que les ambassadeurs ont bien naturellement tendance à réduire d'abord l'action des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et du réseau culturel avant de s'attaquer à l'action diplomatique. Le réseau culturel s'est donc plus affaibli que l'ensemble de la présence du ministère à l'étranger. C'est un phénomène qui touche essentiellement la France – ainsi, il est vrai, que la Grande-Bretagne –, tous les autres pays étant pour ainsi dire devenus « gramscistes », considérant que la bataille intellectuelle est aujourd'hui prédominante. Je n'en veux pour preuve que l'effort réalisé par la Chine pour son réseau culturel, avec les instituts Confucius et bien d'autres actions. Le plénum du Comité central du Parti communiste chinois a d'ailleurs consacré exclusivement sa réunion annuelle de quatre jours au rayonnement culturel, ce qui exprime l'importance qu'il accorde à cet élément de son développement mondial. Quelle est votre analyse en la matière ?

Pourquoi enfin le ministère des affaires étrangères, qui pilote la politique de l'Institut français, de l'AEFE et d'autres dispositifs essentiels, est-il absent, presque volontairement semble-t-il depuis la réforme de 2008, du pilotage de l'audiovisuel extérieur de la France ?

M André Schneider. Pour apporter une touche plus légère à ce concert quelque peu wagnérien, je vous félicite, monsieur le ministre d'État, de la virtuosité avec laquelle vous nous présentez de la belle musique avec un peu moins de musiciens.

Ce matin, lors de l'ouverture des États généraux de la promotion du français dans le monde, vous avez insisté avec beaucoup de pertinence sur votre action en la matière et je tiens à vous en féliciter, comme tous ceux ici qui sont actifs en faveur de la francophonie.

Plusieurs d'entre nous siègent également à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont l'un des nôtres prendra la présidence en janvier. Restera-t-il dans ce budget assez serré quelques subsides pour soutenir Strasbourg et cette belle assemblée consultative, qui contribue elle aussi au rayonnement de la France ?

M Jean-Paul Bacquet. Où en est la réflexion sur la budgétisation du Fonds européen de développement (FED) ?

Je rappelle par ailleurs que cette commission m'avait confié, ainsi qu'à Mme Nicole Ameline, un rapport sur l'articulation entre le multilatéral et le bilatéral. Je me réjouis de l'augmentation des crédits du bilatéral, que nous demandons avec insistance. Notre grande inquiétude portait cependant sur le caractère illisible du multilatéral et sur la multiplicité des acteurs, souvent incontrôlés et donc incontrôlables. Les choix de l'Agence française de développement (AFD) sont en effet opérés sans aucun contrôle parlementaire.

On ne saurait certes se passer du multilatéral, indispensable pour lutter contre le sida, le paludisme et la tuberculose, pour préserver les biens mondiaux ou pour agir sur les

modifications climatiques, mais la lisibilité est indispensable. Ainsi, en République démocratique du Congo, le directeur de cabinet du ministre de la santé, qui nous recevait voici quelques mois, reprochait à la France de ne pas donner grand-chose dans le domaine de la santé et nous accusait de ne rien faire en matière de lutte contre le sida : il ignorait le rôle éminent que joue la France dans le Fonds mondial ! Quand il est question de lutte contre le sida, on ne voit que Bill Clinton : l'action de la France n'est pas lisible.

La coopération décentralisée souffre également d'un manque de coordination et l'on voit trop de doublons dans l'action des nombreuses collectivités ciblant quelques pays comme le Mali, le Niger et le Burkina Faso. Une certaine centralisation est une nécessité absolue.

Enfin, il est surprenant que les crédits d'aide alimentaire n'aient pas été modifiés, non plus que ceux qui sont destinés à l'urgence humanitaire et à l'aide budgétaire post-conflit. La situation mondiale devrait nous inciter à quelque prudence en la matière

M. le ministre d'État. Monsieur Loncle, je ne partage pas votre sentiment : l'influence de la France en Afrique n'a pas diminué et il n'est pas exact de dire qu'elle se limite à la relation entre les autorités françaises et quelques chefs d'État. Lors de l'installation du président Ouattara, une foule de plusieurs dizaines de milliers de personnes acclamait la France. Ce que nous avons fait a valeur de symbole pour les chefs d'État et, plus encore, pour les peuples : la France a fait passer le message qu'elle soutenait désormais en Afrique la démocratie et des élections libres dont elle n'entend pas laisser remettre en cause le résultat.

Les 27 instituts français de recherche à l'étranger, qui regroupent 153 chercheurs de très haut niveau, sont en effet un outil de recherche extraordinaire sur le plan de la connaissance scientifique et du rayonnement. Aucune fermeture n'est envisagée, même si deux de ces instituts ont été mis en sommeil pour des raisons politiques – l'un en Iran pour des raisons qu'il est inutile de développer, et l'autre à Tachkent du fait d'un problème de localisation et de divergences avec les autorités locales. Il est exact que les dotations accusent une baisse continue, mais nous pouvons continuer à faire fonctionner ces instituts, qui sont très précieux.

Je n'ai jamais dit, sauf peut-être par lapsus, que la décision d'engager la France en Afghanistan avait été prise par M. Jospin seul, mais bien qu'elle avait été prise par M. Chirac et M. Jospin. Quant à savoir si je l'ai cautionnée, je rappelle que je n'étais pas alors dans le circuit, mais il me semble que, si j'avais eu à prendre des décisions en la matière, je ne me serais pas précipité dans cette intervention. Il ne faut cependant pas accélérer le retrait français, car il y a une différence entre une transition en bon ordre et une panique qui pourrait créer sur le terrain une situation catastrophique. Nous avons adopté une stratégie et un calendrier et nous nous appuyons sur les décisions prises à la fois par les responsables de la force internationale et par le gouvernement afghan, qui nous indique quand nous pouvons transférer. Nous allons poursuivre dans cette direction : on ne peut pas partir du jour au lendemain en laissant la clé sous le paillason.

Monsieur Mathus, je me suis déjà exprimé sur la présence culturelle. Nous ne saurions disposer des mêmes moyens que la Chine. Cela ne nous empêche pas de continuer à être présents et le rayonnement de la France, malgré les difficultés budgétaires et la réduction de notre potentiel, grâce à la diversification de nos modes d'information et aux partenariats que nous développons, reste une influence très présente.

Le fait que la tutelle de l'audiovisuel extérieur de la France ait quitté le Quai d'Orsay et ait été attribuée à Matignon était principalement lié à des configurations personnelles. Nous nous efforçons aujourd'hui de réformer ce système. J'attends de l'inspection des finances un rapport sur l'ensemble de l'audiovisuel extérieur, à partir duquel le Gouvernement prendra des mesures. Je souhaite que la tutelle de l'audiovisuel extérieur revienne au Quai d'Orsay, qui a vocation à assurer la cohérence de l'action extérieure de la France dans ce domaine.

M. Jacques Myard. Il fallait le dire !

M. le ministre d'État. Je l'ai déjà dit à l'intérieur du Gouvernement.

Monsieur Schneider, je souscris à vos propos sur l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et sur la nécessité de défendre Strasbourg. C'est là, bien entendu, l'un de nos combats.

Enfin, monsieur Bacquet, je vous invite à poser plutôt à M. de Raincourt, qui vous répondra avec des éléments plus précis, votre question sur le budget du FED et sa rebudgétisation dans le budget de l'Union européenne.

Sans revenir sur le multilatéral, je ne peux pas laisser dire que certains opérateurs travaillent sans aucune forme de pilotage politique ni aucun contrôle parlementaire. J'ai ainsi présidé voici quelques semaines le conseil d'orientation stratégique de l'Agence française de développement, qui a examiné le contrat d'objectifs et de moyens préparé par l'AFD. Ce document a été transmis à votre commission qui l'a examiné. Il sera ensuite approuvé selon les formes prévues par les textes. Le pilotage de ces institutions est certes difficile, mais les grandes orientations stratégiques sont bien débattues au niveau gouvernemental, soumises au contrôle du Parlement puis contrôlées au fur et à mesure de leur application.

Vous soulignez à juste titre que la visibilité de la France dans le Fonds mondial de lutte contre le sida n'est pas ce qu'elle devrait être. Il faudra veiller à corriger cette situation. Les ONG que nous aidons ont souvent de fortes réticences à faire apparaître leurs financeurs, mais nous réagissons et nos ambassadeurs ont mission de rappeler que la France en fait partie.

Pour ce qui est de la coopération décentralisée, il n'est pas facile de convaincre plusieurs centaines de maires et de présidents de conseils régionaux qu'ils doivent se coordonner. Au ministère des affaires étrangères, un service de la Direction générale de la mondialisation (DGM) est précisément chargé de susciter, par la persuasion, une plus grande coordination en ce sens.

En matière d'aide humanitaire, nos moyens sont limités mais nous faisons des efforts. En 2011, face à la famine dans la Corne de l'Afrique, nous sommes parvenus à mobiliser 20 millions d'euros supplémentaires, triplant ainsi – de 10 à 30 millions d'euros – le volume de notre intervention. Le président de la Croix-Rouge et le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés ont convenu que la France avait été très présente et avait pris de nombreuses initiatives pour entraîner la FAO et d'autres acteurs. Il est évident qu'un budget plus conséquent nous permettrait de faire davantage.

Au total, je le répète, je ne renie rien de ce que j'ai écrit et de ce que j'ai dit, mais je fais avec ce que j'ai et je m'efforce d'infléchir la trajectoire pour améliorer peu à peu la situation. Je n'ai pas tout changé en neuf mois.

M. le président Axel Poniatowski. Pour ce qui concerne l’audiovisuel extérieur de la France, en particulier France 24, notre commission est très partagée sur la question de savoir s’il faut émettre en langues étrangères, certains de ses membres considérant, avec M. Mathus, qu’il est judicieux d’émettre en deux langues en sus du français et d’autres, dont je suis, considérant qu’il s’agit d’une absurdité et que France 24 devrait se concentrer exclusivement sur le français. Qu’en est-il en effet la promotion de la langue française si France 24 émet en arabe dans tous les pays arabes et en anglais en Amérique du Nord et du Sud ? Un débat sur ce sujet me semblerait bienvenu.

M. le ministre d’État. C’est une question très difficile, que je ne parviens moi-même pas à trancher. Tout dépend de savoir si, au-delà des aspects linguistiques, France 24 est capable de transmettre une vision française de l’actualité internationale. Face par exemple à la situation de monopole de la chaîne Al Jazeera dans le monde arabe, où elle véhicule une vision très marquée et a joué un rôle dans le printemps arabe, soutenant certains mouvements très engagés dans l’islam, une autre lecture, française, pourrait avoir du sens. Pour que cette lecture soit connue, elle doit être diffusée en langue arabe.

En revanche, je ne suis pas sûr que la rédaction de France 24 se sente investie de la mission d’exprimer cette vision française – même s’il ne s’agit évidemment pas d’exprimer celle du Gouvernement. Comment définir cette vision et comment convaincre les journalistes qu’ils ont cette responsabilité ?

M. le président Axel Poniatowski. Monsieur le ministre d’État, je vous remercie.

II – Examen des crédits

Au cours de sa réunion du 2 novembre 2011, 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 G20 et du G8, et, 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 2012.

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

M. François Asensi. Nous examinons le dernier budget de la législature, ce qui permet de dresser un bilan. L’action extérieure de la France reste marquée par un affaiblissement sans précédent de notre réseau diplomatique et culturel. L’efficience de ce petit budget est exceptionnelle avec les représentations permanentes, ambassades, consulats, lycées, écoles, centres culturels, programmes d’aide et coopération.

Or l’état des lieux dressé par deux anciens ministres des Affaires étrangères dans un article du Monde du 6 juillet 2010 est accablant : en 25 ans, les moyens financiers et de personnel ont été amputés de 20 %. Aucune administration n’a été réduite dans ces proportions. Une revue générale des politiques publiques aveugle a été mise en œuvre et jusqu’en 2013, trois départs en retraite sur quatre ne seront pas remplacés. La conclusion de ces deux ministres, dont le ministre actuel, était sans appel : « *l’effet est dévastateur : l’instrument est sur le point d’être cassé* ».

Or dans une compétition multipolaire, avec la mondialisation et cette concurrence mortifère que nous connaissons, l'influence politique et morale de la France est le contrepoids indispensable et même vital à la domination des marchés financiers, destructrice d'emplois et de richesses. Par ailleurs, l'alignement sur les Etats-Unis et le retour de la France dans l'OTAN n'ont pas été une bonne chose pour la France et pour l'Europe. Le retour de la France dans le monde avec sa personnalité et sa culture n'est pas incompatible avec le respect de ses alliances. Notre force de frappe politique, diplomatique et morale, en résumé notre influence, est directement liée aux moyens de notre politique extérieure. Pour cette raison, le groupe Gauche démocrate et républicaine ne votera pas ce budget.

Je saisis cette occasion pour féliciter le gouvernement pour sa prise de position sur l'entrée de la Palestine à l'UNESCO.

M. Michel Terrot. Trouver des financements pour l'action extérieure de l'Etat est un exercice difficile. Le G20 va se réunir, il était question d'explorer la piste des financements innovants avec par exemple la taxation des transactions financières. Ce serait une opportunité d'abonder à la marge nos crédits. Comment les choses vont-elles se passer ?

J'avais accompagné le Président de la République au sommet de l'Union Africaine, où il indiquait que l'enjeu majeur du G20 était celui des financements innovants et que, si la communauté internationale n'en voulait pas, la France le ferait, comme elle l'avait fait pour Unitaid. Avons-nous des précisions sur ce sujet ?

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. La question de M. Terrot porte sur l'aide publique au développement, qui ne relève pas de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Nous l'examinerons cet après-midi.

M. Michel Vauzelle. Je voudrais souligner que la réponse du ministre des Affaires étrangères et européennes était tout à fait étonnante quand on lui faisait remarquer qu'il considérait il y a un an que le gouvernement cassait l'outil diplomatique et par conséquent sa capacité de rayonnement et d'influence. Sa réponse, à la limite de l'acceptable, était : « *on peut faire mieux avec moins* », les preuves étant le sommet européen, le G20, etc.

Or on s'aperçoit qu'on ne fait plus grand chose dans ces réunions et on se moque apparemment de la souveraineté nationale et de la souveraineté populaire. Les peuples ne se reconnaissent plus dans la parole de leurs représentants, comme on le voit en Grèce, et peut-être demain en Italie, en Espagne, au Portugal, voire en France. Ces représentants n'expriment plus la souveraineté nationale telle qu'indiquée dans la constitution, puisque ce sont désormais les agences de notation ou les grandes institutions financières internationales qui font la loi.

Par conséquent, quid de la mondialisation ? La mondialisation est un fait, nous sommes sur la même planète que la Chine et bien contents que le Président de la République puisse appeler les Chinois pour leur demander leur aide financière, mais qu'en est-il de nos valeurs républicaines, des services publics, de la solidarité, de la laïcité ? L'affaire de *Charlie Hebdo* nous le rappelle et la France n'a pas les moyens de faire respecter son identité, c'est-à-dire son éthique républicaine. Nous regrettons qu'Alain Juppé soutienne, après avoir tenu ce discours il y a un an, une politique contraire à l'intérêt de la France

M. Jacques Myard. Je regrette que ce budget soit encore en déclin car cela fait vingt ans que le ministère des Affaires étrangères et européennes voit ses moyens diminuer, ce qui pose un véritable problème, car quand le quantitatif atteint ce niveau, cela devient, comme disait Marx, un problème qualitatif. Si je comprends qu'aujourd'hui on ne peut pas mieux faire, même si la tendance à la baisse s'est ralentie, je pense qu'il faut faire des choix dans notre action extérieure. Cela pose la question de la contribution française à l'Union européenne, qui, je vous le rappelle, présente un solde net négatif de près de 6 milliards d'euros pour la France, pour financer des projets qui suscitent des interrogations, notamment les fonds structurels, dont le montant est très important mais avec des retours inégaux selon les pays. Il y a là une réflexion à avoir.

La politique de la France, c'est à nous de la mener, et je partage l'opinion de M. Vauzelle. C'est l'action diplomatique de la France qui défendra nos intérêts, et pas uniquement le multilatéral. Je voterai ce budget par solidarité mais il est temps que la Commission des Affaires étrangères sonne le tocsin et dise que ça suffit. L'année prochaine et *a fortiori* en 2013, nous n'assurerons plus la présidence du G20 et du G8 : il faut récupérer les 50 millions d'euros ouverts à ce titre en 2011 au profit du ministère des Affaires étrangères.

M. Jean-Pierre Dufau. Mme Colot a signalé que ce budget a prévu des économies sur la parité entre l'euro et le dollar, sur des bases assez réalistes. Malheureusement il est difficile de tabler sur cette parité pour construire un budget et les jours qui suivront nous le démontreront peut-être.

Je souhaiterais savoir si l'UNESCO fait partie des bénéficiaires des contributions obligatoires. Je m'associe aux propos de François Asensi sur le vote de la France en faveur de l'adhésion de la Palestine à l'UNESCO. Celle-ci pourrait avoir des conséquences financières pour l'organisation puisque des Etats ont annoncé qu'ils suspendaient leur financement.

Je voterai l'amendement de M. Rochebloine, car comme il l'a très bien expliqué, les temps sont durs et il faudrait abonder les bourses, sinon il y aurait un déséquilibre et une non-égalité de l'accès à l'enseignement.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Il n'est pas facile de savoir quelle va être la parité euro-dollar. Pour le budget de l'année prochaine, les estimations sont de 1,40 dollar pour un euro. C'est réaliste. On tablait sur 1,56 il y a deux ans par exemple, ce qui était irréaliste. A cause de l'évolution des marchés, il est difficile de prévoir avec précision.

Concernant l'UNESCO, 9 millions d'euros sont prévus dans le budget au titre des contributions obligatoires.

Mme Nicole Ameline. Je voudrais féliciter nos rapporteurs et rendre hommage à l'action de la France dans le domaine diplomatique, notamment à la veille d'un G20 difficile. Je reviens sur le réseau diplomatique. Je souhaitais savoir si la réforme structurelle du réseau est engagée, notamment le renforcement nécessaire du réseau de nos ambassades dans les pays émergents et la reconsidération de nos postes dans l'Union européenne où les besoins ne sont plus les mêmes. À un moment où nous allons passer à une nouvelle gouvernance européenne, cette question est d'une singulière actualité. Je pense que nous devons consolider la démarche européenne. La création du Service européen d'action extérieure était

une façon de renforcer la présence européenne dans le monde et d'alléger d'autant les dépenses de fonctionnement de chaque Etat.

Ma deuxième question porte sur l'investissement en ressources humaines. Il est nécessaire de préserver l'investissement humain de la France dans les organisations internationales. C'est un enjeu d'influence et nous devons soutenir le gouvernement dans cet effort.

Je suis sensible aux arguments de M. Rochebloine concernant son amendement, mais je ne pense pas que le débat soit totalement clos sur le sujet. Les arguments des deux rapporteurs sont pertinents et je pense à titre personnel qu'il faut poursuivre l'examen de ce dossier.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Il y a eu peu de changements au niveau des ambassades, exceptée la transformation d'un consulat en ambassade au Sud Soudan suite à son indépendance. Au niveau des moyens consulaires, il y a des redéploiements au profit des pays émergents, où des consulats supplémentaires sont ouverts.

Pour les pays européens, il y a effectivement quelques regroupements de consulats avec des pays européens, dans le cadre de locaux loués et pas dans des locaux neufs. Quand on construit des locaux neufs, on fait face à des différences de législation des différents pays. Il y a malgré tout une volonté forte de travailler ensemble comme en atteste la « co-externalisation » de la collecte des demandes de visa Schengen avec des partenaires européens.

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. Concernant le problème des bourses, je rappelle que le montant des bourses est de 93,9 millions d'euros en 2012 et 106 millions en 2013. Je rappelle les propos du Ministre d'Etat, M. Alain Juppé, lors de son audition par la Commission : *« Je revendique en revanche l'augmentation des bourses, qui représente un transfert vertueux. Les bourses étant attribuées sous condition de ressources, elles sont en effet plus justes qu'une prise en charge généralisée ».*

M. Philippe Cochet. Je souhaite rendre hommage au ministère des affaires étrangères pour les efforts qu'il consent en matière de maîtrise des dépenses tout en préservant ses capacités de fonctionnement.

Dans la recherche d'économies supplémentaires, il faut sanctuariser les moyens consacrés à la sécurité de nos représentations très exposées dans certains pays, dans lesquels nous sommes souvent parmi les rares Etats présents. La protection de nos représentations est primordiale.

Je suis opposé à l'amendement de M. Rochebloine. La prise en charge des frais de scolarité participe à notre bataille pour le développement des entreprises françaises à l'international. Ce ne sont pas toujours des cadres supérieurs qui bénéficient d'un dispositif qui est décisif pour le rayonnement économique de la France.

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. Je ne partage pas le sentiment de M. Cochet. Comme l'a rappelé Mme Colot, la mise en œuvre du dispositif n'a pas eu d'effet sur la pratique des grandes entreprises en matière de frais de scolarité. Je précise en outre que les bourses sont précisément là pour venir en aide aux plus défavorisés et donc aux employés des petites et moyennes entreprises. Je rappelle enfin que cette question pèse sur les crédits du ministère pour la cinquième année. Nous avons déjà adopté

un moratoire pour enrayer l'explosion des dépenses que le dispositif a provoquée. Je plaide avec les mêmes arguments que les années précédentes pour que soit mis un terme à cette fuite en avant.

M. André Schneider. Nous examinons un budget stable qui, en résumé, essaie de faire plus à euros constants. De nombreux rapports ont été consacrés à la prise en charge des frais de scolarité, ceux de Mme Colot et de M. Rochebloine mais aussi celui de la mission d'évaluation et de contrôle dont j'étais l'un des rapporteurs.

Il est vrai que le dispositif a posé problème lors de sa création et nous étions d'accord pour y apporter des aménagements. C'est la raison pour laquelle a été décidé un plafonnement qui a fait l'objet de l'article 141 de la loi de finances pour 2011 et du décret du 9 mai 2011. Cette mesure a fait la preuve de son efficacité.

Les besoins sont aujourd'hui stabilisés voire décroissants. 2012 sera la première année de plein effet du plafonnement. Le dérapage des dépenses de bourses n'est pas un argument recevable pour justifier l'amendement du rapporteur. La prise en charge des frais de scolarité est financée et son coût stabilisé. Les besoins immobiliers de l'AEFE sont en outre satisfaits dans le projet de budget pour 2012.

Nous n'avons pas assez de recul pour prononcer une sentence définitive sur un dispositif qui, je le rappelle, a pour objectif l'égalité entre tous les Français. Nous ne pouvons pas accepter qu'un petit Français expatrié pour le rayonnement de la France ne se voit pas offrir les mêmes chances qu'un petit Français de métropole.

Je demande donc au rapporteur de faire un effort dans la direction de la majorité en lui proposant de suivre l'évolution du dispositif sans le remettre en cause pour le moment. Nous voterons les crédits de la mission Action extérieure de l'Etat.

M. Jean-Pierre Kucheida. Le vote des Français de l'étranger coûte cher. Je m'interroge sur la base juridique qui permet d'organiser ce vote selon quatre modalités différentes. Celles-ci pourraient-elles être mises en œuvre en métropole ?

Les crédits du ministère des affaires étrangères subissent une baisse spectaculaire depuis longtemps. Sur ce point, je trouve curieux qu'Alain Juppé ministre ne se souvienne pas de l'article écrit par Juppé Alain...

Concernant le non-remplacement des fonctionnaires, le ministère applique un ratio non pas d'un sur deux mais de trois sur quatre ce qui conduit à attaquer le cœur même de l'action du ministère. Cela n'est d'ailleurs pas sans rapport avec les problèmes que connaît notre commerce extérieur notamment. Les coups d'éclat ne suffisent pas à faire une diplomatie. Je suis par ailleurs hérisé par l'externalisation des affaires consulaires au profit de sociétés privées.

Je suis favorable à l'amendement de M. Rochebloine.

Je souhaite saluer l'admission de la Palestine à l'UNESCO et m'insurger contre la réaction de M. Netanyahu qui a annoncé la poursuite de l'implantation de colonies israéliennes à Jérusalem-Est avec la construction de 2000 nouveaux logements.

Enfin, puisque nous avons évoqué les Alliances françaises, il me semblerait opportun d'envisager un rapport sur leur devenir.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. 3 millions d'euros supplémentaires seront consacrés en 2012 à la sécurisation des ambassades situées dans des pays à risque. En 2011, 25 ambassades ont déjà reçu 50 000 euros au plus pour des travaux de sécurisation tandis que 5 ambassades importantes ont bénéficié de plus de 200 000 euros chacune.

Les modalités de vote pour les Français de l'étranger respectent les dispositions législatives et réglementaires.

La règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux n'est pas appliquée dans les ambassades car, pour des raisons de sécurité, de nombreux postes doivent être occupés par des fonctionnaires titulaires et non par des agents de droit local. Au niveau du ministère, deux fonctionnaires partant à la retraite sur trois sont remplacés.

Les sociétés privées interviennent uniquement dans la collecte et la préparation des dossiers de passeport ou de visas, la décision d'accorder ou non le visa appartenant ensuite aux consulats.

M. Paul Giacobbi. Je comprends à la lecture de la presse que la France a modifié sa position sur l'admission de la Palestine aux organisations internationales puisqu'elle était défavorable à son admission à l'ONU puis a voté pour son adhésion à l'UNESCO. Il serait utile que le ministère des affaires étrangères s'explique sur ce revirement. Par ailleurs, l'UNESCO, dont on sait qu'elle est une organisation peu efficiente, a demandé une hausse des contributions des pays membres. Quelle sera la réponse française alors que le Canada a déjà fait part de son refus ?

Je ne comprends pas à quoi servent les 110 millions d'euros de crédits de l'action « attractivité et recherche » de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Quand on sait que la France est incapable de réunir les deux millions d'euros nécessaires pour contribuer à la création de l'Indian Institute of Technology du Rajasthan alors que de nombreux pays sont prêts à apporter un soutien financier plus conséquent...

Je salue le travail admirable effectué par Campus France mais je m'interroge sur l'existence d'un suivi à long terme des boursiers étrangers accueillis en France que d'autres pays ont mis en place.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. La contribution française à l'UNESCO est prévue à hauteur de 9 millions d'euros en 2012. Je n'ai pas connaissance d'une demande d'augmentation à ce jour. Le problème relatif à l'ITT du Rajasthan que vous évoquez relève de la compétence du ministère de l'enseignement supérieur. Je ne dispose pas d'éléments sur les moyens mis en œuvre par Campus France pour suivre les anciens boursiers mais il serait utile de s'y intéresser.

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. Un suivi des anciens boursiers étrangers serait en effet très utile, mais je ne dispose pas d'informations sur la politique mise en œuvre par Campus France en la matière.

M. Hervé Gaymard. La politique d'attractivité des étrangers est un aspect fondamental d'une stratégie d'influence. Campus France mène une action très positive mais il ne faut pas faiblir, et notamment ne pas oublier ce que font les autres pays en la matière. Quel est l'avis du rapporteur sur le bilan de la mise en place de l'Institut français ?

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. Je partage l'avis de notre collègue : l'accueil des étudiants étrangers est essentiel pour notre diplomatie d'influence et les autres pays conduisent des politiques actives. En ce qui concerne l'Institut français, je crois qu'il s'est mis en route de manière très positive et je suis optimiste pour l'avenir.

M. Jacques Remiller. La discussion de l'amendement a été intégrée à la discussion générale et notre rapporteur pour avis s'est dit favorable à l'adoption des crédits sous réserve du vote de l'amendement. Quel sera son avis si l'amendement est rejeté par la commission ?

Par ailleurs, une question : on sait que les consulats allemands sont un relais pour les entreprises, particulièrement utile en ces temps de crise. Qu'en est-il des consulats français ?

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. En ce qui concerne la France, ce sont les missions économiques et Ubifrance qui interviennent.

M. Hervé de Charette. Oui, il y a certes Ubifrance, mais il ne faut pas oublier que les consuls mènent également une action économique et souvent excellente.

Je voterai ces crédits, principalement par solidarité, pour soutenir l'effort très important de notre ministre à la fois sur la défense de son budget et pour porter au plus haut niveau possible le prestige politique de la France. Cela étant, le budget du MAEE montre le vrai visage de la RGPP : on toise tout le monde de la même façon et, à force, même lorsqu'il s'agit d'une mission des plus importantes comme celle-ci, on en arrive, année après année, à perdre en efficacité. S'agissant de la politique étrangère, je ne fais partie ni des admirateurs, ni des adversaires mais des sceptiques aujourd'hui. Cette politique étrangère s'efforce de faire parler d'elle, d'être visible. En vérité, elle est en fait souvent plus bruyante qu'efficace, comme en témoigne l'épisode palestinien. Je m'en réjouis, mais que s'est-il passé ? Nous avons changé de ligne et l'on ne gagne rien à conduire une politique à la godille. Aujourd'hui, la politique méditerranéenne de la France nous a mis dans une situation insatisfaisante et embarrassante et je veux donc ici montrer mon profond scepticisme sur la politique étrangère telle qu'elle est conduite par le président de la République.

Quant à l'amendement de François Rochebloine, il caractérise les dérives de la V^e République : le Président de la République, en voyage, mal conseillé, lance une idée et décide, le Parlement vote et depuis cinq ans, nous sommes coincés ! Il faudrait que majorité et opposition aient la capacité de dire non sur des sujets techniques et que l'on puisse décider en toute indépendance. Je voterai cet amendement.

M. le président Axel Poniatowski. Je considère que ce développement vaut explication de vote pour le groupe Nouveau Centre.

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. Je n'évolue pas au gré du vent et je ne changerai pas d'avis sous la pression ! Je ne retire pas mon amendement. L'an dernier, il a manqué 7 millions d'euros, et encore 13,5 millions cette année pour les aides à la scolarité, je ne fais que rappeler ce que nous disait le ministre. Même s'il y a eu stabilisation du coût, le nombre des PEC augmente. Concernant le financement des investissements immobiliers de l'AEFE, il y a eu certes une solution trouvée pour 2012 mais à titre exceptionnel et il est clair qu'elle ne pourra pas se reproduire. L'AEFE a lancé un véritable appel au secours et en 2013 on ira droit dans le mur : il manquera 23,5 millions pour les aides à la scolarité et les investissements immobiliers ne seront pas financés. C'est donc

aujourd'hui qu'il faut prendre des décisions. Les Français de l'étranger ne contribuent pas de la même manière que les Français de France au financement du budget de l'Etat. En revanche, les bourses permettent à tous les Français de fréquenter les établissements scolaires. C'est précisément leur objet. Quant à mon vote sur les crédits du programme 185, si l'amendement est repoussé, je m'abstiendrai.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Tout a été dit. En 2011, le dispositif de prise en charge coûte 33,7 millions d'euros, après cristallisation au niveau de 2007-2008. La prévision pour 2012 est de 31,9 millions et de 33,5 en 2013. Il n'y a donc pas explosion de son coût. Le montant des bourses a par ailleurs été doublé entre 2007 et 2012.

M. le président Axel Poniatowski. En ce qui concerne l'amendement, les groupes GDR et Nouveau Centre ont indiqué qu'il se prononcerait pour, l'UMP contre, le groupe SRC est également pour.

Je mets aux voix l'amendement.

Il n'est pas adopté.

Mme Geneviève Colot s'étant prononcée en faveur de l'adoption des crédits et M. François Rochebloine ayant indiqué qu'il s'abstiendrait, la Commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2012.

AMENDEMENT EXAMINE PAR LA COMMISSION

Amendement CAE1 présenté par M. François Rochebloine, rapporteur

ARTICLE 32 État B

Mission « Action extérieure de l'État »

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

(en euros)

Programmes	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Diplomatie culturelle et d'influence <i>Dont titre 2</i>	8 550 000 0	0 0
Français à l'étranger et affaires consulaires <i>Dont titre 2</i>	0 0	8 550 000 0
Présidence française du G20 et du G8	0	0
TOTAUX	8 550 000	8 550 000
SOLDE	0	

Exposé sommaire

Cet amendement tend à supprimer 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 pour faire face à d'autres besoins. Il n'est en effet plus possible de financer, en l'état actuel de nos finances publiques, cette mesure pourtant généreuse dans son principe. Certes, des mesures ont été prises pour encadrer la dérive du coût : cristallisation étendue et plafonnement. Grâce à ces mesures, la progression du coût de la prise en charge est contenue, si toutefois l'on fait abstraction de l'augmentation du coût des bourses qui résulte en partie indirectement de la prise en charge et désormais de son plafonnement.

Mais force est de constater que les aides à la scolarité ne respectent pas les plafonds fixés par le « triennum ». Pour 2012, le ministère se voit dans l'obligation d'absorber un besoin de financement de 13,5 millions d'euros, au moyen du redéploiement de gains « virtuels » qu'il s'attend à constater par rapport aux prévisions initiales sur le coût des contributions obligatoires. Pour 2013, la question du comblement d'un besoin de financement qui atteindra 23,5 millions d'euros est posée. Faudra-t-il amputer d'autres actions de la mission Action extérieure de l'Etat ? Par ailleurs, l'efficacité-coût de la mesure n'a toujours pas été démontrée, loin s'en faut.

Nous savons que l'essentiel du coût de la prise en charge dépend des établissements du rythme nord, c'est à dire dont la rentrée scolaire se fait au mois de septembre. Pour peser sur le coût des aides à la scolarité en 2013, il convient donc de prendre des mesures dès à présent, pour qu'elles soient applicables en septembre 2012 et pleinement opérantes en 2013, année où une solution doit être trouvée pour les investissements immobiliers dans le réseau de l'AEFE.

Or, des besoins de financement sont identifiés qui appellent des réponses à compter de 2013 : il s'agit des investissements immobiliers de l'Agence pour l'enseignement français à

l'étranger. Ils ont été évalués à au moins 141 millions d'euros pour les seuls établissements en gestion directe de l'Agence si l'on s'en tient aux travaux de simple remise aux normes. La PEC elle-même aggrave la situation en augmentant le nombre d'élèves français, ce qui impliquerait, pour continuer à accueillir des élèves étrangers, d'augmenter la surface des établissements. Un phénomène d'éviction commencerait à se dessiner. Mais au-delà même des effets de la PEC, dans un environnement de plus en plus concurrentiel, ce sont des travaux d'un montant bien supérieurs qu'il faudrait réaliser pour renforcer l'attractivité de notre enseignement, vecteur essentiel de notre diplomatie d'influence. Les établissements conventionnés devraient également bénéficier de subventions de l'AEFE garantissant la qualité et la conformité de leurs infrastructures.

Suite à l'interdiction désormais faite aux opérateurs divers d'administration centrale de recourir à l'emprunt sur une période de plus de 12 mois, il a fallu abonder la dotation l'an passé et trouver une solution provisoire et exceptionnelle pour 2012. Des pistes de solution pérenne sont à l'étude, parmi lesquelles la création d'un fonds d'investissement qui, une fois doté d'un capital d'amorçage constitué par une dotation augmentée d'une participation de l'AEFE, s'alimentera des flux de remboursement. Un tel fonds nécessiterait au moins 50 millions d'euros de dotation initiale pour être viable. Dans le contexte actuel, il semble difficile de disposer de crédits nouveaux à cette hauteur, même en étalant sur trois ans la dotation initiale.

Toutes ces raisons, combinées à l'impératif de rigueur budgétaire qui oblige à faire des choix, conduisent le Rapporteur pour avis du programme 185 à proposer cette année la suppression de la PEC à compter de la rentrée de septembre 2012, dont le coût est évalué à 33,5 millions d'euros en 2013. Le plafond du triennum demeurera dépassé en 2013, mais pour financer des opérations qui à défaut auraient du être budgétées en sus des 23,5 millions d'euros de besoin de financement prévu.

Les deux tiers des sommes seraient redéployés en faveur des investissements immobiliers de l'AEFE par la constitution d'un fonds d'investissement ainsi doté pendant les trois premières années (2012, 2013 et 2014).

Toutefois, 10 millions d'euros en année pleine seraient réalloués à la politique de bourse, afin de répondre aux besoins de nos compatriotes qui éprouvent des difficultés pour scolariser leurs enfants dans un établissement français. Ces 10 millions d'euros permettront d'assouplir les conditions d'octroi des bourses, qui ont du au contraire être durcies ces dernières années. En les ajoutant aux 106 millions d'euros prévus pour les bourses en 2013, les sommes allouées aux aides à la scolarité seraient exactement au plafond du triennum (116 millions d'euros en 2013).

Pour 2012, la suppression de la PEC produit un effet sur les quatre derniers mois de l'année, évalué dans les documents budgétaires, à 12,45 millions d'euros. Pour aboutir en 2013 à un effort supplémentaire de 10 millions d'euros sur les bourses, ce sont 3,9 millions d'euros d'augmentation de l'enveloppe des bourses qu'il faut prévoir en 2012 (application aussi dès la rentrée de septembre). 8,55 millions d'euros seraient donc transférés vers le programme 185 pour les investissements immobiliers de l'AEFE en 2012. Tel est l'objet de l'amendement.

En 2015, le fonds d'investissements de l'AEFE serait doté de 55,55 millions d'euros et la dotation supprimée, permettant une diminution des crédits accordés par rapport à ceux de 2012 qui compensera la constitution du fonds sur les années 2013 et 2014 et ira à terme à la réduction du déficit de l'Etat.

ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

– M. Gérard Binder, président de Campus France et Mme Béatrice Khaiat, directrice générale.

– M. Jean Némo, président d’Egide et M. Dominique Hénault, directeur général.

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

– M. François Bonaccorsi, directeur du CNOUS.

– M. Xavier Darcos, président de l’Institut français et Mme Sylviane Tarsot-Gillery, directrice déléguée.

– M. François Saint-Paul, directeur des Français à l’étranger et de l’administration consulaire, responsable du programme « Français à l’étranger et affaires consulaires », au ministère des affaires étrangères et européennes, M. Olivier Nicolas, sous-directeur de l’expatriation, de la scolarisation et de l’action sociale et M. Raymond Quereilhac, chef de mission de gestion administrative et financière.

– M. Cyrille Pierre, directeur général de France Expertise Internationale.

– M. Sébastien Bidaud, conseiller affaires budgétaires et administratives et M. Laurent Garnier, directeur des affaires financières au ministère des affaires étrangères et européennes.

– 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. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, Mme Claire Bondonyi, chef de la mission des programmes, Mme Hélène Duchène, directrice des politiques de mobilité et d’attractivités et M. Yves Carmona, directeur adjoint de la politique culturelle et du français.