



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 février 2012.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7, alinéa 1 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

sur « l'application de la loi relative à l'action extérieure de l'État »

et présenté par

M. HERVÉ GAYMARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LE DÉMARRAGE PROMETTEUR DE L’INSTITUT FRANÇAIS	7
1. L’année 2011 : la mise en route du nouvel EPIC	7
2. L’expérimentation du rattachement lancée dans les délais	8
3. Les prochaines étapes	10
II – LA RÉFORME DU DISPOSITIF DE L’EXPERTISE INTERNATIONALE	15
1. France expertise internationale, nouvel opérateur à conforter	15
2. Le dispositif français de l’expertise internationale : quelle structuration ?	17
III – LA DIFFICILE NAISSANCE DE CAMPUS FRANCE	23
1. Les travaux conduits en 2011 ont permis de créer l’EPIC au 1 ^{er} janvier 2012	25
2. Des incertitudes encore nombreuses à lever	28
IV. L’ALLOCATION AU CONJOINT : UNE RÉFORME SUSPENDUE	33
CONCLUSION	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
ANNEXES	41
Annexe 1 : Tableau d’application de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l’action extérieure de l’Etat	43
Annexe 2 : Budgets et effectifs des trois EPIC	46
Annexe 3 : La création de l’EPIC Campusfrance : réorganisation et délais initiaux	49

Mesdames, Messieurs,

La loi relative à l'action extérieure de l'Etat (n° 2010-873), du 27 juillet 2010, a été publiée au Journal officiel n°0172 du 28 juillet 2010. Le présent rapport tend à dresser l'état de son application, dès lors que huit dispositions nécessitaient un texte réglementaire. Plus précisément, les dispositions du Titre III relatif aux opérations de secours à l'étranger, qui devaient être précisées « *en tant que de besoin* » par décret, ne semblent pas le nécessiter, n'ayant d'ailleurs à ce jour pas trouvé à s'appliquer. Le titre II relatif à l'expertise technique internationale n'appelait pas quant à lui de mesures d'application.

À la date du 15 février 2012, six décrets prévus par la loi ont été publiés. Le taux d'application de la loi est donc formellement de 75 %.

Les deux dispositions réglementaires qui n'ont pas été prises correspondent aux deux décrets devant permettre la mise en application de l'allocation au conjoint, objet du Titre IV de la loi, qu'il n'est à ce stade plus prévu de mettre en œuvre.

Les autres dispositions du texte, regroupées dans le Titre Ier relatif aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, ont donné lieu aux mesures d'application attendues, parfois avec retard, et parfois sans que l'ensemble des questions ait encore été réglé. La qualité de l'application d'une loi ne saurait en effet se réduire à la parution des décrets visés dans la loi, mais doit s'apprécier au regard de l'adoption de l'ensemble des mesures réglementaires nécessaires à sa bonne mise en œuvre et à l'adéquation des premiers résultats constatés à l'intention du législateur.

Au-delà de la publication des décrets, la loi fait apparaître une mise en œuvre contrastée, fort prévisible en réalité, dès lors que le Parlement, au cours de l'examen, a introduit des modifications substantielles au projet de loi. L'application de la loi a été performante pour l'Institut français, satisfaisante pour France expertise internationale et difficile et incomplète pour Campus France.

C'est pour apprécier de façon objective l'application de la loi qu'il était utile de laisser au Gouvernement et aux acteurs concernés le temps de définir les modalités d'application appropriées, tenant compte notamment des évolutions au projet de loi résultant des débats parlementaires. Le présent rapport est ainsi remis près d'un an après l'expiration du délai de six mois dont dispose le gouvernement pour adopter les mesures réglementaires nécessaires.

Outre le récapitulatif des mesures réglementaires publiées, il présente l'application des dispositions du Titre I^{er}. Les commentaires et recommandations qui y figurent s'inscrivent dans le souci réitéré de votre Rapporteur que les

réformes souhaitées par le législateur et dont la pertinence n'est pas remise en cause puissent être menées à bien. Il explicite également les raisons qui conduisent à surseoir à la création de l'allocation au conjoint.

Enfin, il est utile de rappeler que, bien qu'il ne prévoit aucune mesure réglementaire d'application et ne fait donc pas l'objet du présent rapport, le chapitre Ier du Titre Ier de la loi emporte des modifications de nature réglementaire et des documents complémentaires. Ses cinq articles ont vocation à s'appliquer à tous les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, qui ont pour mission de promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger et de participer à l'action extérieure de l'Etat, notamment l'Agence française du développement (AFD), l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et Ubifrance.

Une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens est prévue pour chacun, le lien avec les missions diplomatiques est explicité, la composition de leur conseil d'administration est encadrée, notamment avec la présence de deux députés et deux sénateurs, et un rapport annuel doit être adressé à l'Assemblée parlementaire des Français de l'étranger. Il est bon de le rappeler car toutes les conséquences de la loi n'ont pas été tirées à ce jour pour certains établissements autres que les trois EPIC dont la mise en place est commentée.

I – LE DÉMARRAGE PROMETTEUR DE L’INSTITUT FRANÇAIS

1. L’année 2011 : la mise en route du nouvel EPIC

L’Institut français est l’établissement pour lequel le processus de mise en place aura été le plus rapide. Largement préparée par la constitution d’une équipe en 2010 (M. Xavier Darcos a été nommé président du Conseil d’administration de l’EPIC par décret du 10 juin 2011), sa création est intervenue dès le 1^{er} janvier 2011, le décret créant l’Institut français ayant été pris le 30 décembre 2010 (décret n°2010-1695).

Le décret 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.

L’Institut français s’est donc substitué comme prévu à l’association CulturesFrance le 1^{er} janvier 2011 et l’année 2011 a été celle de la mise en place administrative et technique : établissement et diffusion de la marque et du logo de l’Institut français, déjà bien identifiés, définition des conditions du rattachement d’une dizaine de postes (*cf infra*), installation physique dans un bâtiment unique au 8-14 rue du Capitaine Scott dans le XV^{ème} arrondissement de Paris mi-novembre 2011. Les transferts d’emplois ont été rapidement fixés.

Conformément à l’article 1^{er} de la loi relative à l’action extérieure de l’Etat, une convention pluriannuelle d’objectifs et de moyens devait être élaborée pour préciser 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.

Après validation par les services du ministère des Affaires étrangères et européennes, du ministère de la Culture et de la Communication et du ministère chargé du Budget, la convention a été transmise pour avis aux commissions compétentes du Parlement, toujours conformément à l’article 1^{er} de la loi. La Commission des Affaires étrangères a donné un avis favorable, sur la recommandation de notre collègue François Rochebloine, le 29 novembre 2011. Le Conseil d’administration de l’Institut français l’a approuvée au cours de sa réunion du 15 décembre 2011. Il convient de souligner que le Sénat a formulé un avis demandant des modifications au projet ; il n’a pas été suivi.

Le premier objectif de ce contrat d'objectif et de moyens (COM) est d'inscrire l'action culturelle extérieure dans les objectifs de notre politique étrangère et il lui est demandé d'adapter ses actions en fonction des zones géographiques et des publics. L'accent est mis sur l'appui à la création française contemporaine dans tous les domaines. Le deuxième objectif du COM concerne l'appui au réseau culturel, dans sa double composante : publique et privée. Il est demandé à l'Institut français de positionner une partie de son action sur le développement et la mise à disposition du réseau d'instruments partagés s'appuyant sur le numérique. L'enseignement de la langue française et la formation du réseau constituent également des priorités. Un tableau d'indicateurs de performance et de gestion comprenant douze indicateurs sert à vérifier la bonne exécution de ce budget.

Le Conseil d'administration de l'Institut a approuvé un budget global pour 2012 de 65,528 millions d'euros dont 20,9 millions d'euros pour les postes expérimentateurs. À noter que l'apport des postes expérimentateurs en ressources propres est un très gros atout pour l'institut : les 12 postes représentent 7,9 millions d'euros de ressources propres, soit 52 % d'autofinancement, couverts à 65 % par les cours de langue française. Certains postes comme Londres présentent près de 9000 étudiants de français.

3 millions d'euros ont toutefois été prélevés sur le fond de roulement de l'Institut français dans le cadre des mesures d'économies additionnelles votées, sur amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, dans la loi de finances pour 2012.

Surtout, l'Institut français ne dispose déjà que de vingt-deux emplois équivalent temps plein supplémentaires par rapport à l'association Culturesfrance alors que de nouvelles missions exigeantes lui ont été confiées et qu'il doit assumer la gestion très lourde de l'expérimentation du rattachement. Ce nombre d'emplois est bien inférieur à celui qui était prévu car la masse salariale transférée au 1^{er} janvier 2011 l'a été à un niveau de rémunération faible. La masse salariale n'est pas suffisante pour permettre de recruter des personnels supplémentaires autorisés par le plafond d'emplois.

L'Institut français est passé à la comptabilité publique en janvier 2011.

2. L'expérimentation du rattachement lancée dans les délais

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. Dans les postes expérimentateurs, les Instituts français locaux relèveront du Président de l'Institut français mais seront soumis, conformément à la loi, à l'autorité de l'ambassadeur dans le cadre de ses missions de coordination et d'animation.

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, Émirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Grande-Bretagne, Inde, Koweït, Sénégal, Serbie, Singapour, Syrie. La Syrie a cependant été exclue de l'expérimentation pour des raisons évidentes.

La liste remplit l'objectif de représenter le réseau dans sa diversité : huit de ces pays disposent d'un établissement à autonomie financière (EAF), quatre non (ils disposent donc d'une antenne Institut français, c'est-à-dire un bureau local doté de l'autonomie financière), les budgets et le nombre de personnels sont également très variables. Rien à voir entre Londres évidemment et Abou Dhabi, où il a fallu créer *ex nihilo* un institut. Un pays, le Koweït n'avait pas d'accord culturel bilatéral, il a été négocié dans un temps record et approuvé au niveau des premiers ministres pour permettre au 1^{er} janvier 2012 l'installation de l'Institut français local.

La mécanique administrative est d'une épouvantable complexité, du fait notamment du caractère totalement réversible de l'expérimentation. Les modalités juridiques de transformation des contrats en cours avec les personnels ont nécessité des études juridiques particulièrement poussées, afin de mettre en place un rattachement totalement réversible. Tous les contrats des expatriés et des agents de recrutement local (contrats locaux ou *sui generis*) ont été assortis d'avenants pour marquer le changement d'employeur. L'employeur est l'Institut français local même si la masse salariale est transférée à l'EPIC.

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 couru sur toute l'année 2011. 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. Cela signifie que l'Institut français local assure toutes les missions du programme 185, y compris la coopération universitaire et éducative qui ne relève pas des missions de l'Institut français. Le but était évidemment de garder la cohérence locale en situation expérimentale.

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, notamment afin de contrôler le processus de réalisation des études juridiques, de mettre en place des conseils d'orientation stratégique locaux, de traiter les relations avec les autres opérateurs, de fixer les transferts de crédits d'intervention à l'EPIC en 2012 et de régler les questions de communication.

Concrètement, chaque poste a défini ses orientations stratégiques au sein d'un comité local et identifié un organigramme cohérent pour le bureau. Enfin, il a établi, en novembre, un budget et des priorités, chaque budget restant identifié au sein du budget global de l'Institut.

Enfin, il est apparu nécessaire de créer dans chaque poste un délégataire de la compétence de l'Institut français parisien. Le décret n°2011-2016 du 29 décembre 2011 a modifié le décret du 30 décembre 2010 pour prévoir, d'une part, que les directeurs des bureaux locaux sont ordonnateurs secondaires et peuvent déléguer leur signature aux agents relevant de leur autorité, d'autre part, que des agents comptables secondaires peuvent être désignés par le président du conseil d'administration, avec l'agrément de l'agent comptable principal.

Le 1^{er} janvier 2012, les douze postes sélectionnés ont été rattachés.

3. Les prochaines étapes

L'expérimentation vise à examiner, à partir de l'échantillon des postes retenus, la pertinence et l'opportunité d'un éventuel rattachement de l'ensemble du réseau à l'Institut français, en analysant les avantages, les difficultés éventuelles, le coût et les conditions de mise en œuvre. Le deuxième rapport au Parlement sur l'expérimentation prévu par la loi au mois de mars 2012 pourra déjà apporter des éléments utiles.

Les craintes qui s'étaient manifestées au cours du débat ne semblent pas avérées : plus d'une dizaine de postes (treize) se sont portés candidats pour l'expérimentation et l'autorité de l'ambassadeur est confortée (elle est rappelée dans le cahier des charges et dans le rapport au Parlement). Le conseiller de coopération aux affaires culturelles (COCAC), qui devient directeur de la représentation locale de l'Institut Français, demeure sous l'autorité directe de l'ambassadeur en qualité de conseiller et le risque d'un conflit majeur, dans lequel l'ambassadeur aurait naturellement l'avantage, apparaît improbable.

Le coût, tant de l'éventuel rattachement tout entier que de l'expérimentation, est à ce jour difficile à évaluer dans la mesure où c'est poste par poste que pourront être chiffrés en temps opportun les coûts liés aux transferts et aux licenciements des agents de droit local, aux 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'à compter de 2012 qu'une

évaluation du coût de la réforme pourra être initiée. Il est certain que le rattachement a un coût mécanique du fait des cotisations patronales sur les salaires des fonctionnaires détachés (il y a tout de même 3 780 expatriés dans les postes !). La réforme pourrait au mieux, du moins dans un premier temps, assurer la neutralité budgétaire.

En termes juridiques, les problèmes ont déjà été bien identifiés ; c'est ce auquel le ministère des Affaires étrangères s'est employé en 2011. Quelques questions devront être réglées si le processus est mené à son terme. Par exemple, comment sera prise en charge la part résiduelle des questions culturelles relevant des services des ambassades ? Quel sera le statut exact du COCAC / directeur des bureaux de l'EPIC ? Comment apparaîtront-ils dans l'annuaire diplomatique ? Enfin – et la question n'est pas mince – quel sera le périmètre définitif des bureaux des Instituts français locaux par rapport à celui de l'Institut français, ce qui suppose d'établir les liens appropriés avec les autres opérateurs, notamment l'AEFE et Campus France, mais aussi de reposer la question du rattachement de l'audiovisuel extérieur à l'Institut français, qui eut évidemment été la logique même.

Au-delà des questions budgétaires et juridiques, qui peuvent déjà être cernées, il importera surtout de déterminer si le rattachement apporte une plus-value en termes de politique d'influence. Votre Rapporteur souhaite que l'évaluation de l'expérimentation ne se fonde pas seulement sur des considérations budgétaires et juridiques, mais porte sur le fond. Il est à cet égard très clair que l'indicateur retenu dans le Contrat d'objectifs et de moyens pour évaluer le rattachement n'est pas pertinent. Le taux d'autofinancement ne dit rien sur la réussite de l'expérimentation. Éventuellement, l'évolution du taux d'autofinancement de chaque poste permet d'évaluer les performances de gestion. Mais la comparaison entre postes expérimentateurs et postes « classiques » ne révèle rien sur l'expérimentation ; tout au plus rappelle-t-elle les différences qui existent d'un poste à l'autre. Ainsi, en Inde, la présence historique et formidablement dynamique des Alliances françaises a pour corollaire une capacité moindre de l'Institut français à lever des recettes, notamment de cours.

Au-delà de l'expérimentation, la question est bien celle des effets liés à la création de l'Institut français et de son positionnement. Le processus de l'expérimentation s'inscrit dans un mouvement plus général de recentrage des activités de l'ancienne CulturesFrance vers un appui plus direct au réseau. Comme le demande le Contrat d'objectifs et de moyens, l'Institut français dispose d'orientations stratégiques et d'un avenant annuel pour cibler les pays prioritaires. Cela paraît une méthode suffisamment souple et réactive pour que le nouvel opérateur de la diplomatie culturelle s'adapte aux priorités politiques définies par le MAEE. Ainsi, la Méditerranée et les pays arabes, ou l'Europe, apparaissent comme des zones où l'Institut français doit trouver une valeur ajoutée d'action, soit par la mutualisation de certaines actions, soit par la formation.

De même, des programmes communs en faveur du réseau ont été mis en place, comme le demandait la loi par exemple en vue de la formation des agents (un budget de plus d'un million d'euros par an, 970 personnes formées en 2011). Des priorités sectorielles ont été traduites en outils. Il en est ainsi de l'expertise et l'appui aux nouvelles technologies pour les cours de français, de l'appui aux médiathèques du réseau, d'un programme d'appui renforcé au débat d'idées (fond d'Alembert) ou encore de l'aide à la traduction.

À ces programmes préexistants au sein du MAEE, l'Institut français a ajouté le développement d'une série de nouveaux outils mutualisés faisant appel au numérique : IF cinéma, plateforme de téléchargement de films, IF MAPPs en matière d'arts visuel, bientôt IF VERSO, une plateforme sur le livre numérique et CULTURETHEQUE, bibliothèque grand public numérique en français.

Il est intéressant de souligner que, dans le cadre du rattachement, l'Institut français a identifié des secteurs différents par pays (par exemple l'architecture à Singapour et les arts visuels à Londres), afin de créer des centres de ressources et des outils à généraliser. L'idée serait, plutôt que d'envisager des projets sur une base bilatérale (EPIC – Institut local), qu'un poste prenne l'initiative de développer un projet qui bénéficiera à tous les postes, à l'exemple de la bibliothèque numérique CULTURETHEQUE à Londres.

Il faut avoir conscience que, si le pilotage est assuré par le Conseil d'orientation stratégique, l'Institut français dispose en pratique d'une grande autonomie car son activité est faite d'une myriade d'évènements. Or, il existe bien une confusion quant au rôle de l'Institut français qui tient au fait qu'il « *concourt aux missions du réseau* » tout en étant dépourvu de lien organique avec ce dernier, sauf dans le cadre des postes rattachés. À terme, l'expérimentation doit bien permettre, si elle est concluante, que la structure locale de l'Institut fonctionne comme une unité déconcentrée de l'Établissement public parisien.

La création de l'Institut français a généré – et il faut s'en féliciter – un véritable appel d'air. L'adhésion aux outils de communication de l'Institut français a été immédiate, les demandes de formation ont été nombreuses et les moyens modernes mis à disposition, notamment les plateformes, sont très utilisés. Les inquiétudes manifestées par la Fondation Alliance française reflètent d'ailleurs le succès de la réforme. Pourtant, la cohabitation n'a pas de raison d'être plus complexe qu'elle ne l'était auparavant et la visibilité de l'Institut français ne peut en toute logique que contribuer au renforcement de l'influence française, à laquelle les Alliances concourent aussi. En outre, elles bénéficient des actions de l'Institut français, des outils mis à disposition et il ne serait pas justifié de leur accorder plus d'autonomie financière lorsqu'elles disposent d'expatriés, de financements et de prestations.

Le réseau avait manifestement besoin de cette agence culturelle. Mais la loi n'aura vraiment de sens, selon votre Rapporteur, que si elle permet d'aller au bout de la démarche engagée. L'expérimentation doit bien être une préfiguration

d'une organisation dans laquelle l'Institut français anime le réseau. Ceci, en tout état de cause, supposera de veiller à ce que l'Institut dispose des moyens de conduire les actions qui lui sont confiées, en anticipant qu'il devra monter en puissance.

→ Sécuriser les moyens budgétaires

→ Veiller à ce que la dimension qualitative soit primordiale dans l'évaluation de l'expérimentation du rattachement

→ Reposer les questions de périmètre

II – LA RÉFORME DU DISPOSITIF DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE

1. France expertise internationale, nouvel opérateur à conforter

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, 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.

Alors que le Sénat avait accepté le schéma retenu par le conseil de modernisation des politiques publiques de juin 2008, votre Rapporteur avait souhaité disjoindre la gestion de l'expertise internationale de l'EPIC chargé de l'attractivité universitaire, estimant qu'il s'agissait de deux métiers très différents. La loi a donc créé deux EPIC, dont France expertise internationale, ayant vocation à se substituer au GIP France Coopération internationale, à la date d'effet de sa dissolution. Placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), l'établissement bénéficie – de façon non exclusive – de l'appui du réseau diplomatique français à l'étranger.

Le décret 2011-212 en date 25 février 2012, relatif à France Expertise Internationale précise les missions et les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'EPIC et prévoit sa substitution au Groupement d'Intérêt Public (GIP) France Coopération Internationale (FCI) le 1^{er} avril 2011.

L'administration de l'opérateur FEI se veut représentative des différents acteurs de l'expertise. Son conseil d'administration comporte dix-huit membres parmi lesquels quatre parlementaires, dont nos collègues Henriette Martinez et Jean-Paul Bacquet, 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.

La gouvernance de l'opérateur FEI comporte, en outre, un conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée, dont la composition, les règles de fonctionnement et d'organisation sont précisées par le décret 2011-212 précité. Composé de 41 membres, le Conseil comprend 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.

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, M. Cyrille Pierre, a été nommé et a pris ses fonctions le 1^{er} octobre dernier. La présidence du conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée a été confiée à Thierry Courtaigne, directeur général du MEDEF International, par arrêté du ministre d'Etat le 13 octobre 2011. Antoine Poullieute a été nommé Président du conseil d'administration parmi ses membres par décret du Président de la République en date du 17 octobre 2011. Le premier Conseil d'administration a été réuni le 23 novembre 2011, conseil qui a approuvé le budget 2011 et l'apurement des comptes du GIP.

La convention triennale d'objectifs et de performances est toujours en cours d'élaboration.

Ce calendrier fait apparaître un retard dans la mise en œuvre de la loi qui s'explique avant tout par les changements ministériels intervenus entre le vote de la loi et la publication du décret. Ce retard n'a pas paru préjudiciable car la création de l'EPIC – à la différence des autres – ne comporte pas en lui-même de changements de périmètres, de missions ou d'organisation. Cette continuité entre le GIP et l'EPIC ne doit pour autant pas masquer l'importance de l'opérateur dans un domaine appelé à jouer un rôle de plus en plus substantiel dans la diplomatie d'influence : l'expertise.

La mission du nouvel établissement public doit en effet consister 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. En outre, FEI représente la France au sein du Groupement Européen d'Intérêt Économique Eunida, réseau d'agences publiques européennes de développement. C'est la deuxième agence française (aux côtés de l'AFD) accréditée par l'Union européenne pour la gestion centralisée indirecte des fonds communautaires.

Le budget du nouvel EPIC sera relevé de 22 millions d'euros en 2011 à 34 millions d'euros en 2012. Cette progression s'explique, d'une part, par la croissance enregistrée sur l'activité de réponse aux appels d'offres multilatéraux (quand l'assistance technique long terme représentait encore 60 % de l'activité

jusqu'en 2008) et, d'autre part, par la gestion des 5 % du Fonds mondial ⁽¹⁾ qui a été confiée à l'EPIC. 72 personnes sous contrat travaillent aujourd'hui pour le compte de l'Etat ou de l'Agence française du développement à l'étranger. 48 personnes travaillent au siège de FEI, dont 34 en CDI au siège et 14 en CDD d'usage, c'est-à-dire sur les fonds d'un projet spécifique. Il faut y ajouter quelques salariés de courte durée (6 mois).

FEI a acquis une visibilité dans plusieurs domaines : les 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.

FEI peut s'appuyer sur cette expérience pour développer son activité et positionner la France parmi les meilleurs sur le marché de l'expertise. L'opérateur apporte une connaissance des procédures et du terrain diplomatique qui lui permet de travailler dans tous les secteurs et avec tous les bailleurs. Il faut souligner que FEI est un opérateur non subventionné, qui intervient aux conditions du marché et dispose d'outils et de procédures de gestion modernes et performants. Il semble à votre Rapporteur que, désormais, FEI, disposant d'un statut approprié, doit devenir un outil de la politique d'influence et, à cet égard, programmer son activité, de plus en plus, en fonction de priorités stratégiques.

→ Faire de FEI un opérateur au service des priorités stratégiques de la politique étrangère

2. Le dispositif français de l'expertise internationale : quelle structuration ?

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 Maugué, 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

(1) Pour les années 2001-2013, la contribution de la France au Fond Mondial prend deux formes : une contribution directe, versée au FM et une contribution indirecte gérée par le MAE et représentant 5% de la contribution globale française.

des Affaires étrangères, de l'Inspection générale des Finances et de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

La mission a rendu son rapport en juillet 2011, dans lequel elle 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 Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (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 devant être 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 du rôle du SGAE en matière de coordination interministérielle, d’élaboration et de promotion de l’offre française sur les différents projets européens.

Votre Rapporteur souhaite prolonger ces préconisations d’un certain nombre de remarques.

Il soutient la position consistant à repousser le schéma idéal d’un opérateur unique. Pour autant, la juxtaposition actuelle est sous-performante et s’assimile, comme il a été parfaitement résumé par Cyrille Pierre, qui par ailleurs ne préconise pas un regroupement qu’il estime complexe et pas nécessairement plus performant, à un « paysage de cartel non coopératif ». FEI est d’ailleurs le seul opérateur ayant l’obligation de se concerter avec les autres opérateurs, tant publics que privés.

Le regroupement autour des trois opérateurs de tête, préconisé par la mission, doit être recherché. Votre Rapporteur souhaite que les ministères aboutissent rapidement dans l’établissement d’un état des lieux sur leur(s) opérateur(s). Cet état des lieux doit faire apparaître l’équilibre économique. Rappelons encore que FEI ne bénéficie d’aucune subvention publique depuis 2008. Il convient de pouvoir apprécier la justification des subventions accordées aux autres opérateurs et de les rapporter au chiffre d’affaires réalisé s’agissant du moins de la réponse à des appels d’offres (l’assistance technique bilatérale est un moyen d’influence qu’il ne faut pas sous-estimer).

À cet égard, la consolidation des moyens affectés à l’expertise internationale n’a pas pour seule utilité d’inciter à la rationalisation, mais aussi d’assurer une plus grande visibilité des efforts de la France. Le rapport Mauguë ne traite pas de l’Agence française du développement, ni des moyens qui transitent par les budgets des ministères (à l’instar des contributions volontaires aux organisations internationales), ni enfin des heures consacrées par les personnels des ministères qui contribuent à l’expertise (réception d’une délégation étrangère par exemple).

Le regroupement préconisé, qui reviendrait en fait à « gonfler » FEI en lui transférant des missions exercées par d’autres opérateurs, ne doit pas négliger l’efficacité de l’expertise métier et le besoin de renforcer la cohérence de l’offre française d’expertise au sein même des métiers.

Dans le domaine de la Santé par exemple, FEI dispose d'une compétence (OMD, Fonds mondial) et permet de disposer d'une autre surface dans un marché où la compétition est rude. Les synergies sont donc indispensables. Pour autant, le GIP Esther a largement fait ses preuves et il ne déteint pas – loin s'en faut – le monopole de la coopération internationale en matière de santé.

Le rapport d'octobre 2011 de M. Stéphane Mantion, commandé par Xavier Bertrand, ministre du Travail, de l'emploi et de la santé, contient des recommandations pour optimiser l'action du ministère dans le traitement de ses projets de coopération internationale en matière de santé afin de mieux positionner la France dans ce domaine au niveau international. Il souligne l'éclatement de l'offre d'expertise, relevant du secteur public comme du secteur privé, en matière de santé et résume ainsi la situation :

« L'enjeu pour la politique de coopération de la France en matière de santé est de mettre en œuvre des politiques publiques en phase avec les thématiques avancées par les instances multilatérales et avec les OMD qui sont devenus aujourd'hui la feuille de route de la coopération française. La France doit rechercher une nouvelle façon de coopérer, alliant efficacité et innovation, pour revenir à une intervention bilatérale traditionnellement privilégiée.

Les lacunes du système de coopération sanitaire français sont aujourd'hui la faiblesse de la mobilisation des ressources humaines, le manque d'infrastructures adéquates, les difficultés à exploiter l'expertise dont elle dispose, l'insuffisance et le manque de prévisibilité des financements consacrés à la santé, tous liés à cette absence de communication entre acteurs de coopération. En mettant en relation leur expérience et leur ressource, les acteurs ne pourront que potentialiser leurs missions à l'étranger, redonnant au système français sa notoriété et son efficacité d'autrefois.

Il est donc devenu nécessaire et indispensable d'élaborer une stratégie commune qui s'inscrirait dans une cohérence nationale et dans laquelle chacun pourrait se reconnaître. Cet impératif de concertation laissera ainsi place à une cohésion d'ensemble au sein de laquelle la concurrence devra se substituer à une alliance. »

On le voit bien, dans un secteur d'intervention aussi essentiel que la santé, tant du point de vue de la qualité de l'expertise française, que des potentialités d'influence, l'opérateur unique est devenu impensable. La proposition faite par le rapport est de créer un lieu où serait déterminée la stratégie dans le secteur de la santé partagée par tous les acteurs du secteur.

Or, ce rôle peut-il être exercé par le CICID et la stratégie déclinée par le conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée placé auprès de FEI ? Votre Rapporteur ne néglige pas le fait que le CICID n'épouse pas l'ensemble des problématiques liées à l'expertise, compte tenu du

prisme « aide au développement » qui est le sien. En matière de santé, le ministère de la Santé n'y est pas de plein droit, le ministère du travail n'y est pas du tout et les questions de sécurité sociale ne figurent pas dans le champ des objectifs du millénaire pour le développement.

Cependant, le CICID a le mérite d'exister et apporter comme réponse à l'éclatement la création d'une structure nouvelle n'apparaît pas comme la meilleure des idées. En outre, bien que l'expertise soit fondamentale et transministérielle, il est peu réaliste d'envisager la création d'une structure rattachée au premier ministre. Enfin, le CICID est sans aucun doute celui qui dispose de la vision la plus large pour limiter les angles morts dans le paysage de l'expertise française ou au contraire les doublons, et celui qui dispose de la plus grande légitimité puisqu'il est opérateur du MAEE.

En conséquence, une piste consiste à modifier la gouvernance du CICID s'agissant spécifiquement de la stratégie en matière d'expertise internationale. La Conférence d'orientation stratégique et de programmation serait peut-être une bonne enceinte. Créée en juillet 2004 par le CICID, elle n'a pas été réunie depuis 2007. Elle avait pour mission de coordonner l'action de l'ensemble des ministères en matière d'aide publique au développement. Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE, ex-SGCI), qui doit jouer son rôle en matière d'expertise, participait aussi à ses travaux ⁽¹⁾. D'autres ministères pourraient associer ceux qui y sont de droit en fonction de l'ordre du jour ⁽²⁾. En tout état de cause, il est nécessaire de disposer de stratégies sectorielles formalisées qui soient déconnectées des priorités du CICID, au service de tous les acteurs de l'expertise.

- Améliorer la transparence de notre dispositif d'expertise en isolant, pour chaque opérateur, les subventions accordées, leur justification et leur efficacité
- Consolider l'ensemble des moyens publics mis au service de l'expertise internationale (crédits budgétaires, moyens humains dans les ministères etc.)
- Favoriser le regroupement en transférant au cas par cas des compétences à FEI
- Mettre en place un réseau de correspondants expertise chargés d'assurer une veille opérationnelle

(1) *La COSP valide les documents- cadre de partenariat et les stratégies sectorielles. Elle établit une programmation indicative des ressources allouées par pays et par secteur et veille à la cohérence entre les aides bilatérales et multilatérales, sur la base d'une revue de la qualité des opérations réalisées et en prenant en compte les critères d'allocation de l'aide. Elle examine les projections françaises d'APD et le document de politique transversale prévu par la loi organique sur la loi de finances (LOLF). Elle coordonne les actions de communication en matière d'aide publique au développement, en liaison avec le Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI).*

(2) *Le CICID rassemble, sous la présidence du Premier ministre, les ministres directement concernés par l'aide au développement, c'est à dire Affaires étrangères et européennes ; Finances ; Immigration ; Éducation ; Recherche ; Intérieur ; Défense ; Environnement ; Coopération ; Budget ; Commerce extérieur ; Outre-mer.*

→ Renforcer la coopération entre les acteurs et la cohérence de leurs actions par la mise au point de stratégies sectorielles formalisées

→ Déterminer les modalités de la gouvernance du CICID qui permettront d’appréhender la totalité du champ de l’expertise et de disjoindre les priorités stratégiques en matière d’expertise de celles du CICID

III – LA DIFFICILE NAISSANCE DE CAMPUS FRANCE

La loi relative à l'action extérieure de l'Etat a créé l'EPIC CampusFrance, ayant vocation à se substituer à l'association Égide et au GIP CampusFrance à la date d'effet de leur dissolution, en principe au 1^{er} janvier 2011.

C'est par amendements votés à l'Assemblée nationale et au Sénat que le périmètre du nouvel EPIC a été fixé avec le retrait du groupement d'intérêt public France Coopération Internationale des organismes constituant cet établissement public (amendement de votre Rapporteur) et l'intégration, d'ici le 31 décembre 2011, des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS, amendement voté au Sénat), réunissant ainsi dans la même structure l'ensemble des bourses du gouvernement français, ce qui donne une cohérence au dispositif. La loi prévoit que la reprise des activités internationales du CNOUS doit intervenir 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.

La création d'un EPIC disposant d'un tel périmètre de compétence doit permettre de disposer enfin 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. Il doit ainsi contribuer à servir la politique d'attractivité de notre pays et susciter une « demande de France » dans le secteur ultra-concurrentiel de l'enseignement supérieur.

Votre Rapporteur tient dès à présent à rappeler sa profonde et intangible conviction que l'accueil des étudiants étrangers est un élément essentiel de la politique d'influence d'un pays et que d'autres l'ont parfaitement compris. La France accuse un retard certain, non seulement par rapport aux États-Unis et au Royaume-Uni, mais aussi à l'Allemagne et à l'Australie, qui ont fait de l'attractivité de leurs universités, grandes écoles et laboratoires un élément essentiel de leur diplomatie. Qu'il s'agisse de l'octroi des bourses ou de la captation des étudiants solvables, ces pays livrent une compétition féroce pour attirer les meilleurs et créer des liens de long terme, y compris au sein des milieux d'affaires, en formant ceux qui deviendront des ambassadeurs de leur culture et des partenaires.

On ne peut dans ces conditions que déplorer les effets désastreux de la circulaire du 31 mai 2011 restreignant l'immigration professionnelle. Celle-ci a éclipsé les mesures d'attractivité adoptées précédemment dans le cadre de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. L'article L. 311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que cette dernière a institué prévoit en effet que les étudiants ayant achevé un cycle de

formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au master peuvent bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour de six mois pour l'exercice d'une première activité professionnelle (APS), participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité. À l'issue de cette période de six mois, l'intéressé pourvu d'un emploi ou titulaire d'une promesse d'embauche est autorisé à séjourner en France pour l'exercice de l'activité professionnelle correspondant à l'emploi considéré sans que lui soit opposable la situation de l'emploi. La circulaire du 31 mai 2011 n'a pas remis en cause ces dispositions légales, mais le message qui a été reçu à l'étranger est bien celui d'une remise en cause des possibilités offertes par le choix de la France pour étudier.

Il faut se réjouir de ce qu'une nouvelle circulaire, le 12 janvier, est venue rétablir l'attractivité de notre pays pour des étudiants étrangers de haute qualification, en prévoyant un traitement particulier. Cependant, dans l'intervalle, d'autres pays auront su tirer profit du trouble jeté par la circulaire du 31 mai 2011.

La circulaire du 31 mai 2011 : un texte dont les effets heurtaient les intérêts de la France

Le 31 mai 2011, les ministres de l'Intérieur et du Travail (Claude Guéant et Xavier Bertrand) ont signé une circulaire relative à la maîtrise de l'immigration professionnelle, tendant à demander aux préfets d'examiner les demandes d'autorisation de travail avec rigueur, précisant notamment que la procédure de changement de statut, qui consiste pour des étudiants à obtenir un titre de séjour professionnel, devait faire l'objet d'un contrôle approfondi, le fait d'avoir séjourné en tant qu'étudiant ne donnant droit à aucune facilité particulière dans l'examen de la procédure de délivrance d'une autorisation de travail.

La circulaire traite d'abord des cas généraux d'autorisation de travail afin de réserver leur octroi notamment à des secteurs sous tension, sous réserve des métiers figurant sur des listes établies à cet effet, pour des travailleurs bénéficiant de dispositions particulières ou en application d'accords de gestion des flux migratoires. Il est demandé d'examiner l'adéquation entre l'offre d'emploi et le profil du candidat, de vérifier notamment la connaissance de la langue française et d'écarter les demandes sur une offre d'une entreprise qui n'a pas procédé à une recherche active dans le bassin d'emploi (deux mois de diffusion sans succès).

La circulaire traite ensuite le cas des demandes de changement de statut, rappelant que les étudiants étrangers ont prioritairement vocation à regagner leur pays. Il est demandé d'examiner avec attention l'adéquation du diplôme avec l'emploi proposé et, lors du renouvellement, de vérifier que l'emploi qu'il a occupé était qualifié comme son contrat de travail le visait. Le fait d'avoir séjourné régulièrement en France comme étudiant ne donne droit à aucune facilité dans la procédure de délivrance d'une autorisation de travail.

Les bénéficiaires de l'autorisation provisoire de séjour (APS), codifiée à l'article L. 311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, bénéficient d'une dérogation à ces règles. Il est demandé de veiller à ce que l'objet de cette dérogation, à savoir acquérir une première expérience professionnelle dans le cadre d'un projet de retour dans le pays d'origine, soit respecté puisque l'étranger doit justifier de sa volonté d'occuper un emploi au regard de l'intérêt pour son pays d'origine. Cependant, à l'issue de cette expérience, l'intéressé doit déposer une demande d'autorisation de travail qui sera examinée selon la procédure de droit commun.

Le 12 janvier 2012, les ministres de l'Intérieur, du Travail et de l'Enseignement supérieur (Claude Guéant, Xavier Bertrand et Laurent Wauquiez) ont signé une nouvelle circulaire assouplissant les dispositions de celle du 31 mai 2011 afin de traiter le cas des étudiants étrangers ayant achevé un cycle de formation conduisant au moins à un diplôme équivalent au master.

Cette circulaire rappelle d'abord les dispositions de l'article L. 311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précité. Il est précisé que, « pour faciliter l'examen des dossiers », l'étudiant présentera une attestation établie conjointement par le directeur ou le président de l'établissement d'enseignement supérieur et le chef d'entreprise, certifiant que les conditions posées sont respectées, notamment en ce qui concerne l'adéquation du diplôme et de l'emploi prévu, en termes de niveau de qualification ou de domaine.

Elle demande ensuite au préfet de faire preuve de discernement pour les changements de statuts, *« de sorte que la nécessaire maîtrise de l'immigration professionnelle ne se fasse pas au détriment de l'attractivité du système d'enseignement supérieur français, ni des besoins de nos entreprises en compétences spécifiques de haut niveau (au moins master ou équivalent). La connaissance approfondie d'un pays, d'une civilisation, d'une langue ou d'une culture étrangères peut ainsi constituer une compétence spécifique recherchée par certaines de nos entreprises, par exemple pour la conquête d'un nouveau marché. »*

Des exemples de critères sont donnés : l'activité ou les intérêts de l'entreprise dans le pays étranger, sa participation au financement des études de l'étranger, le parcours d'excellence de l'étranger, le fait que son parcours s'inscrive dans une mobilité encadrée financée en partie par la France, le fait qu'il ait effectué une partie de ses études secondaires dans le système d'enseignement français.

Enfin, la circulaire demande le réexamen prioritaire des dossiers déposés depuis le 1^{er} juin 2011 et à nouveau présentés. Aucune obligation de quitter le territoire français notifiée à ce titre après le 1^{er} juin 2011 ne sera exécutée pendant le réexamen.

1. Les travaux conduits en 2011 ont permis de créer l'EPIC au 1^{er} janvier 2012

Contrairement à l'Institut français, l'objectif d'une création au 1^{er} janvier 2011 n'a pu aboutir et c'est avec un an de retard, le 1^{er} janvier 2012, qu'il a finalement été créé. La loi prévoyait qu'à la date d'intégration des activités internationales du CNOUS et au plus tard le 31 décembre 2011, les biens, droits et obligations liés à ces activités seraient transférés de plein droit et en pleine propriété à l'établissement public sans perception d'impôts, de droits ou de taxes. Ce transfert ne devrait intervenir qu'en septembre 2012.

Il est en effet apparu que les modalités selon lesquelles le transfert des activités internationales du CNOUS devait intervenir constituaient un préalable à la mise en place du nouvel EPIC et à la définition de son équilibre économique général. Le CNOUS, avant réforme, gère une partie des bourses du gouvernement français (8 163 sur un total de 15 591) et des bourses des gouvernements étrangers (6 646 provenant de 69 pays). Concernant les bourses du gouvernement français, il ne perçoit pas de frais de gestion, sauf programme spécifique, et reçoit uniquement un «forfait accueil» de 35 euros par boursiers. Égide 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 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 années 2010 et 2011 n'ont pas été des années perdues.

Il convient de souligner d'abord que des efforts de productivité et de rationalisation ont été menés chez Egide, entité déficitaire : une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a été réalisée en 2010, une politique systématique de renégociation et de mise en concurrence des principaux fournisseurs de frais généraux a été conduite, l'accord d'entreprise sur le temps de travail est en renégociation afin de limiter le recours aux heures supplémentaires et un plan de départs volontaires a été initié en 2011 (30 équivalents temps plein).

Ensuite, 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, pour parvenir à un établissement viable, 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.

Enfin, le rapport met en exergue la nécessité de parvenir à un transfert d'emplois satisfaisant au bénéfice du nouvel EPIC. C'étaient ainsi 67 ETP qui étaient nécessaires pour garantir l'équilibre économique de l'EPIC. 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. Il faut souligner par ailleurs qu'il s'agit d'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).

Un nouveau préfigurateur, Christian Demuynck, ancien député et sénateur, a été nommé pour mettre en œuvre la transition le 5 septembre 2011. Il a

été chargé de proposer un projet d'établissement et le règlement intérieur, ainsi que les orientations de la convention triennale d'objectifs et de moyens qui sera conclue entre l'Etat et l'EPIC. Sa lettre de mission souligne en particulier que l'intégration des activités internationales du CNOUS au sein de Campus France nécessitera des ajustements qu'il est souhaitable de préparer.

La répartition de la charge financière entre les deux ministères a été arrêtée fin novembre 2011, sans pour autant que le contenu de cet arbitrage ne soit officialisé. Il consisterait, pour permettre le transfert des activités internationales du CNOUS à compter du 1^{er} septembre 2012, à transférer la masse salariale de 25 ETP de la Sous-direction des Affaires internationales du CNOUS rémunérés sur la subvention du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et d'un crédit de 0,929 million d'euros correspondant aux charges de fonctionnement de ces emplois. S'y ajouteraient les emplois créés à partir des recettes de gestion des bourses des gouvernements étrangers. Les CROUS conserveraient les emplois affectés à la gestion des bourses.

Cet arbitrage a permis la mise en place de l'EPIC 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 a finalement pu être promulgué le 30 décembre 2011 (décret n° 2011-2048), ce qui a constitué un certain soulagement (décret prévu à l'article 6 de la loi). Il prévoit les missions et le fonctionnement de l'EPIC.

Son conseil d'administration sera composé de deux députés et deux sénateurs, treize représentants de l'Etat (cinq du ministre des affaires étrangères dont le directeur compétent en matière de politiques de mobilité et d'attractivité, trois du ministre chargé de l'enseignement supérieur ; un du ministre de l'intérieur ; un du ministre chargé de l'éducation nationale ; un du ministre chargé du budget ; un du ministre chargé de l'agriculture ; un du ministre chargé de la culture), trois personnalités choisies en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, nommées par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'enseignement supérieur, trois représentants des établissements d'enseignement supérieur, désignés respectivement sur proposition de la conférence des présidents d'université, sur proposition de la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs et sur proposition de la conférence des grandes écoles ; deux représentants des collectivités territoriales désignés respectivement par l'Association des maires de France et l'Association des régions de France ; un représentant du CNOUS et trois représentants du personnel de l'établissement.

Le décret 2011-2048 définit également la composition, les règles d'organisation et le fonctionnement du conseil d'orientation relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France créé par la loi (décret

prévu à l'article 7 de la loi). Il sera ainsi composé de six représentants de l'Etat (désignés par les ministres chargés des affaires étrangères, de l'enseignement supérieur, de l'intérieur, de l'éducation nationale, de l'agriculture, de la culture) un représentant du CNOUS, un représentant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ; le directeur général délégué de l'Institut français ; trois représentants de la conférence des chefs d'établissement de l'enseignement supérieur ; un représentant des écoles françaises à l'étranger ; trois représentants des associations d'étudiants et trois représentants des collectivités territoriales désignés respectivement par l'AMF, l'ADF et l'ARF.

Enfin, le décret, à son article 3, prévoit la conclusion d'une convention triennale d'objectifs et de moyens, conformément à l'article 1^{er} de la loi relative à l'action extérieure de l'Etat, qui sera établie conjointement par le ministre des affaires étrangères, le ministre en charge de l'enseignement supérieur, le ministre chargé des questions d'immigration et le ministre chargé du budget. Elle précisera les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les orientations stratégiques et les objectifs opérationnels, ainsi que les moyens alloués à cet effet et le calendrier d'exécution. Elle comportera des indicateurs de suivi et d'évaluation.

2. Des incertitudes encore nombreuses à lever

La création juridique de l'EPIC ne résout pas tout. La mise en route du nouvel EPIC a commencé, avec une phase transitoire qui verra d'abord les dissolutions du GIP Campus France et Egide, qui devraient intervenir au 1^{er} avril 2012 ⁽¹⁾, avant de s'achever le 1^{er} septembre 2012 avec l'intégration effective des activités internationales du CNOUS. Mais de nombreuses questions restent en suspens et devront trouver réponse au cours de cette période. En outre, certains documents devront être élaborés.

En premier lieu, l'organisation de la gouvernance n'est pas achevée. M. Antoine Grassin a été nommé administrateur provisoire par arrêté du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, et du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en date du 12 janvier 2012. Le Conseil d'administration n'est pas au complet, l'objectif étant qu'il puisse se réunir pour la première fois avant la fin du mois de mars.

Il semble également indispensable de trouver des modalités appropriées d'association des universités et des collectivités territoriales. Concernant les universités, il faut avoir conscience que la loi sur l'autonomie des universités (loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités) a bouleversé leur implication dans l'accueil des étudiants étrangers.

(1) La dissolution d'Egide sera prononcée par une Assemblée générale de l'association après consultation du comité d'entreprise ; celle de Campus France sera prononcée par abrogation de l'acte d'approbation de la convention constitutive du GIP après convocation, bien que non obligatoire, du conseil d'administration et de l'Assemblée générale du GIP.

Outre la présence de trois représentants des établissements d'enseignement supérieur dans le conseil d'administration, les propositions suggérées par M. Demuynck d'attribuer des sièges de personnalités qualifiées à des universitaires et mettre sur pied des réunions régulières avec les Présidents d'universités et des grandes écoles, sous la forme d'un comité stratégique informel, sont intéressantes.

En termes de regroupement des personnels, le site de la Grange aux belles (actuel siège d'Egide) a été retenu mais ne permettra pas d'accueillir tout le monde. Des travaux d'un montant estimé à 1,5 million d'euros sont évoqués mais leur pertinence fait débat et il n'est sans doute pas opportun en période déficitaire comme le sera l'EPIC en 2012 de programmer des opérations aussi coûteuses. En revanche, il est impératif que les personnels chargés de la gestion des bourses soient sur un même site. Ils devront aussi utiliser le même logiciel de gestion des bourses, les deux logiciels utilisés à ce jour n'étant pas « interopérables ». Un système efficace de comptabilité analytique devra aussi être déployé s'agissant d'un EPIC qui devra assurer l'équilibre de ses comptes.

Concernant l'équilibre économique, il demeure très incertain. Au-delà de la question des emplois – et il serait souhaitable que l'arbitrage rendu en décembre dernier soit rendu public – l'équilibre économique de l'EPIC dépendra de la mise en œuvre rapide de la simplification du régime des bourses. À ce jour le décret n'est toujours pas paru, alors même qu'il devra être complété d'un arrêté pour être mis en œuvre et qu'il ne traite pas des questions de tarification.

En 2012, l'activité de Campus France sera nécessairement déficitaire et il faut espérer, d'une part que ce déficit sera contenu, d'autre part que la barre sera redressée en 2013. La subvention pour charges de service public de l'EPIC s'élèvera en 2012 à 1,82 million d'euros, correspondants à celle versée au GIP Campus France, augmentée de 700 000 euros, permettant d'acquitter les cotisations patronales supplémentaires liées au changement de statut de l'opérateur. Le déficit prévisionnel pour 2012 est d'environ 2 millions d'euros, mais il paraît sous-estimé dès lors que les gains liés à la simplification des bourses sont incertains, notamment car les modalités ne sont toujours pas définies et qu'un délai supplémentaire sera sans nul doute opportun pour communiquer et faciliter la transition. À compter de 2013, de nouvelles recettes pourraient effectivement venir abonder le budget de l'EPIC. M. Demuynck évoque d'ailleurs, outre les prestations aux gouvernements étrangers, la piste des services aux universités qui ne disposent pas encore de services internationaux étoffés, mais souhaite développer l'accueil d'étudiants étrangers.

À ce sujet, votre Rapporteur souhaite que le relèvement des coûts de gestion des bourses des gouvernements étrangers, qui devraient passer de 50 euros à 82 euros par mois, se fasse de façon progressive pour éviter de perdre cette rémunération essentielle. Il est utile également d'explorer les possibilités de mettre en place des services « à la carte » payants correspondant à des demandes des étudiants étrangers et de leurs pays d'origine, par exemple la recherche de stages ou la production de statistiques. Il semble préférable de se concentrer dans un premier temps sur le basculement de la gestion des bourses et d'engager une réflexion devant

permettre de proposer, en complément des modifications, un éventail de prestations renouvelées.

Il convient de souligner qu'un troisième décret aurait dû être pris avant le 31 décembre 2011 : celui prévoyant le transfert des activités internationales du CNOUS et visé à l'article 8 de la loi. Or, on peut s'interroger sur son contenu. En effet, prévoir une date de transfert ultérieure à celle du 31 décembre 2011 (le 1^{er} septembre 2012) fixée par la loi ne saurait être envisagé et les effets du transfert sont déjà prévus dans la loi. En d'autres termes, la parution très tardive du décret créant Campus France semble rendre ce décret spécifique sans objet.

Ne nous y trompons pas, les délais sont très tendus. Il faudra, d'ici septembre 2012, arrêter l'organigramme et le fonctionnement de la cellule en charge des bourses, mettre en place les outils de gestion, recruter et former les personnels. L'intégration de personnels du CNOUS apparaît plus que bienvenue.

Un autre sujet majeur d'inquiétude concerne le maintien de l'accès aux CROUS dont les étudiants étrangers bénéficiaient jusqu'alors (environ 30 % d'entre eux). La tarification de cette prestation, que les CROUS et le CNOUS n'ont plus à proposer sur leurs deniers, doit impérativement être fixée. Le rapport des Inspections propose que les prestations offertes aux boursiers soient simplifiées mais qu'en complément, le rôle des CROUS vis-à-vis de l'ensemble des étudiants étrangers soit renforcé. Le contenu de l'arbitrage interministériel s'inscrit dans cette perspective avec le maintien des effectifs qui géraient les bourses dans les CROUS, dans le but de les redéployer en faveur de l'accueil des étudiants étrangers. Il convient désormais d'avancer rapidement dans la négociation de la convention entre le CNOUS et Campus France.

Plus généralement, les relations avec les CROUS et le CNOUS doivent s'améliorer. C'est un impératif pour que le transfert des activités du CNOUS puisse s'effectuer dans de bonnes conditions en septembre 2012. Cela concerne tout de même quelque 15 000 bourses à gérer. La gouvernance du nouvel EPIC doit se fixer cet objectif. La convention entre le CNOUS et l'EPIC pourrait d'ailleurs inclure des prestations tendant à faciliter le transfert.

Il convient de maintenir à distance les inimitiés et incompréhensions passées et d'associer comme il se doit chacun des acteurs. La cotutelle entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Enseignement et de la recherche a toujours semblé indispensable à votre Rapporteur, alors que le projet de loi ne prévoyait que la tutelle unique du premier. Les relations sont parfois difficiles entre les deux ministères – comme l'a démontré la difficulté à obtenir un accord sur les transferts d'emplois – mais le portage politique de la réforme doit transcender les différends. De même, la proposition de M. Demuynck de nommer trois directeurs délégués issus de chacun des trois acteurs – Campus France, Egide et CNOUS – pendant la phase transitoire paraît une bonne solution pour parvenir à des solutions équilibrées et efficaces. En tout état de cause, il serait très maladroit de s'appuyer sur

un des trois acteurs et de risquer ainsi de cristalliser des tensions anciennes, y compris au sein des personnels.

Votre Rapporteur souhaite insister sur le fait que les difficultés liées à la rationalisation de la gestion des bourses ne doivent pas occulter le fait que la politique d'attractivité à conduire ne se résume pas à l'octroi de bourse, ni d'ailleurs au logement des étudiants. Il existe des étudiants parfaitement solvables et une grande partie du travail du futur EPIC sera de poursuivre le travail engagé il y a quelques années déjà par le GIP Campus France pour attirer les meilleurs étudiants et renforcer ainsi l'influence de la France au sein des élites étrangères.

Plus généralement, la mise en place d'un nouvel EPIC n'a pas uniquement pour objet de rationaliser l'existant, mais doit aussi correspondre à l'expression d'une ambition réaffirmée. Telle était bien l'intention du législateur. La loi accorde déjà des compétences nouvelles, telles que le suivi des anciens étudiants en France et la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il s'avère désormais nécessaire qu'une réflexion s'engage avec l'ensemble des acteurs sur les objectifs de l'EPIC et sa stratégie. Les conditions sont réunies pour avancer et l'exercice imposé de rédaction d'une convention triennale d'objectifs et de moyens permettra, il faut l'espérer dans des délais rapprochés, de se projeter à moyen et long terme.

→ Accélérer la parution du décret relatif à la modernisation du régime des bourses et permettre l'élaboration et la publication de l'arrêté d'application au plus tôt

→ Améliorer la gouvernance du nouvel EPIC en associant de manière équilibrée l'ensemble des acteurs qui participent à l'attractivité de notre pays en matière d'enseignement et de recherche

→ Fixer au plus tôt les conditions du transfert des activités du CNOUS, notamment en termes d'organisation du nouveau service, de recrutement et de formation

→ Parvenir au premier semestre à la conclusion d'une convention relative au rôle des CROUS dans l'accueil et le logement des étudiants étrangers et à la tarification des prestations offertes

IV. L'ALLOCATION AU CONJOINT : UNE RÉFORME SUSPENDUE

Le Titre IV de la loi relative à l'action extérieure de l'Etat n'est pas appliqué à ce jour et pourrait ne pas l'être, du moins pendant encore un certain temps. La création d'une allocation au conjoint d'agent expatrié présente en effet des difficultés techniques qui n'avaient pas été identifiées lors de l'examen du projet de loi. Il s'avère nécessaire de générer une deuxième paye pour des personnes qui ne sont pas liées au ministère des Affaires étrangères et européennes dans le logiciel de paye, en outre ancien. Ce sont des milliers d'opérations manuelles qu'il faudrait effectuer pour servir l'allocation.

Par ailleurs, cette allocation est, en l'état du droit, soumise à l'impôt sur le revenu, ce qui naturellement conduit à une baisse du revenu disponible par rapport au supplément familial qui est aujourd'hui perçu et qui est défiscalisé par assimilation à l'indemnité elle-même. Votre Rapporteur avait proposé d'exonérer d'impôt l'allocation puis retiré son amendement devant l'engagement du gouvernement de prendre cette mesure en loi de finances. Il n'en a rien été et, au demeurant, ceci est compréhensible du point de vue des principes de notre droit fiscal en matière d'exonération d'impôt sur le revenu.

CONCLUSION

Du point de vue de l'adoption des mesures réglementaires, l'application de la loi relative à l'action extérieure est tout à fait satisfaisante ; le retard constaté pour Campus France étant bien compréhensible. L'année 2012 devrait voir l'adoption des derniers textes et documents nécessaires à l'achèvement de la phase de mise en place des opérateurs (cette phase étant achevée pour l'Institut français).

Il faudra en revanche encore plusieurs années pour apprécier la qualité de la mise en œuvre de la loi. D'abord les réformes de structure sont difficiles à conduire et de nombreux défis doivent encore être relevés. Ensuite, la loi avait vocation à créer les conditions d'une réforme ambitieuse de l'action extérieure de l'Etat et c'est à l'aune des évolutions constatées sur le terrain que l'on pourra juger de son efficacité.

En tout état de cause, le premier bilan est positif et se doit d'être conforté par un portage politique appuyé des moyens, des actions et des objectifs des trois nouveaux opérateurs qui, chacun, exercent dans un domaine essentiel à l'influence de la France à l'étranger.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mercredi 15 février 2012, à 9 heures 30.

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

M. François Rochebloine. Je me félicite de la mise en œuvre positive de la loi concernant l'Institut français et le rattachement. Combien de pays sont finalement dans l'expérimentation ?

M. Hervé Gaynard, rapporteur. Il en fallait au moins dix. Treize avait été sélectionnés et la Syrie a été retirée de la liste.

Concernant les autres dispositions de la loi, les résultats sont plus contrastés. Un des établissements publics se met très difficilement en route : CampusFrance. Il faut rappeler rapidement l'histoire de la politique d'accueil des étudiants étrangers pour mesurer les difficultés. Je considère que la politique de l'attractivité des étudiants en France est un sujet majeur. C'est la raison pour laquelle je suis opposé à la circulaire du 31 mai 2011, même réformée, car elle adresse un contre-signal. La France doit être une terre d'accueil pour les étudiants étrangers.

M. le président Axel Poniatowski. La France a été classée n°1 comme terre d'accueil pour les étrangers par un institut britannique, comme le rapporte le Figaro dans son édition d'aujourd'hui.

M. Hervé Gaynard, rapporteur. C'est une bonne nouvelle car ce n'était pas le cas. La politique d'attractivité recouvre plusieurs aspects : la prospection, la délivrance des visas, l'organisation du voyage, l'accueil dans les universités, l'hébergement et les alumni, pour reprendre le terme employé aux Etats-Unis, c'est-à-dire les associations d'anciens qui entretiennent la flamme une vie durant. Sur ces aspects, la France est plutôt moins performante que les Etats-Unis et le Royaume-Uni qui conduisent ces politiques depuis un siècle, que les Australiens qui ont commencé il y a une dizaine d'années et que les Allemands qui n'ont pas une langue internationale.

J'avais travaillé en 2006 sur un rapport qui traitait notamment de cette question de l'attractivité des étudiants étrangers et je préconisais alors le regroupement de ces activités dans une même entité. Le GIP CampusFrance a été créé à cet effet début 2007 avec comme parties prenantes le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et, enfin, le ministère de l'intérieur au titre de la facilitation de la délivrance des visas. Les étudiants qui venaient du pays du champ pour l'accueil et pour l'hébergement relevaient d'Egide et les autres dépendant du Centre national des œuvres universitaires et scolaires, ce qui évidemment ne relevait d'aucune logique

intégrée. Le GIP fonctionnait plutôt bien avec une amélioration sensible dans certains pays « expérimentateurs », notamment la Chine.

Le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat détricotait l'évolution positive qui avait été engagée avec le GIP pour la simple et bonne raison que le ministère des Affaires étrangères ne souhaitait pas de la co-tutelle du ministère de l'enseignement supérieur. Il était donc proposé de laisser le CNOUS hors du champ de la réforme. C'est pourquoi j'ai proposé la création d'un EPIC sous double tutelle avec le nom existant de CampusFrance pour gérer l'ensemble de la chaîne de la politique d'attractivité des étudiants.

Le résultat est que les choses traînent car le projet qui avait été conçu par l'administration a été bouleversé et qu'il existe par ailleurs des querelles de personnes très fortes. Une éclaircie au tableau toutefois est à relever : l'EPIC a finalement été créé au 1^{er} janvier 2012 et notre ancien collègue député puis sénateur Christian Demuynck a été nommé préfigurateur. Il n'est prisonnier d'aucun corporatisme et a pris le taureau par les cornes avec des propositions judicieuses. De plus, j'ai ressenti une très forte volonté de la part du cabinet du ministre d'Etat Alain Juppé pour aboutir avant la fin de la législature et régler les problèmes en suspens.

M. Jacques Myard. Mais qui dirige l'EPIC ?

M. Hervé Gaymard, rapporteur. Pour le moment il y a un préfigurateur et un administrateur provisoire.

M. Jacques Myard. Il manque l'équivalent d'un Xavier Darcos !

M. Hervé Gaymard, rapporteur. Tout à fait. Mais il faut gérer les querelles entre les anciens opérateurs, trouver des solutions satisfaisantes et c'est ce qui est en cours actuellement.

M. François Rochebloine. L'arbitrage sur les transferts d'emplois et de masse salariale entre le ministère de l'enseignement supérieur et le ministère des Affaires étrangères et européennes a-t-il été rendu ?

M. Hervé Gaymard, rapporteur. L'arbitrage a été rendu, mais il n'est toujours pas publié. Le détail figure dans le rapport.

Enfin, s'agissant de l'expertise internationale, qui est un sujet important pour notre politique d'influence qu'on néglige, la question récurrente est de savoir s'il faut unifier les différentes entités ou maintenir la multiplicité des intervenants. Initialement je penchais pour la première solution, mais après avoir étudié la question j'ai changé d'avis. Il existe quelques grands opérateurs à conforter : l'Adetef (ministère des finances), Civipol (ministère de l'Intérieur) et désormais France expertise international, nouvel EPIC sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et je pense que des liens intéressants peuvent être noués avec le ministère de la Santé, qui pourrait être plus présent dans le champ de l'expertise

internationale. Pour résumer, les choses vont plutôt dans le bon sens pour France expertise internationale, malgré un léger retard.

M. le Président. Je vous précise qu'avant la fin de la présente législature, nous aurons à désigner deux membres du conseil d'administration de Campus France, comme nous l'avons fait pour les deux autres EPIC.

M. Jean-Paul Lecoq. Je salue la qualité de l'état de lieux que vient de dresser le Rapporteur. Toutefois, je reste réservé car j'ai le sentiment qu'on conduit une politique insuffisante pour l'accueil des étudiants étrangers en France, avec le prisme de la RGPP. On voit trop cette politique comme un coût. Or, c'est un investissement ! Chez moi, au Havre, des étudiants se font contrôler par la police, à la tête du client, sur le campus ! Ce n'est pas ainsi qu'il faut accueillir les étudiants étrangers et l'image de la France en est affectée. Il manque une coordination politique au plus haut niveau sur ces questions, avec des désaccords interministériels. Ce n'est pas cette loi qui apporte une réponse.

M. Jacques Remiller. Le Rapporteur a parlé d'une expérimentation. Peut-il nous indiquer si un délai a été prévu ?

M. François Loncle. Je partage le constat du rapporteur sur l'accueil des étrangers. Il a cité un certain nombre de pays, auxquels il faudrait ajouter le Canada, qui gère depuis longtemps une politique active et attire de plus en plus les étudiants notamment africains. Par ailleurs, Egide existe toujours, quel est son budget et qui l'alimente ? Enfin, quelles étaient les positions maximalistes de Bernard Kouchner évoquées par le Rapporteur dans son intervention ?

M. Hervé Gaymard, rapporteur. Tout d'abord, je pense que la politique d'attractivité des étudiants étrangers doit être considérée comme un axe de notre politique d'influence et devrait être portée au plus haut niveau. Je pense que la création de l'EPIC, une fois qu'il sera opérationnel, va dans le bon sens. Il faudra veiller à ce qu'on mette à sa tête une personnalité d'influence comme on l'a fait à l'Institut français avec Xavier Darcos.

S'agissant de l'expérimentation, l'échéance est 2013. Le processus est juridiquement réversible, ce qui complique d'ailleurs l'exercice, mais en pratique il doit aller au bout. Je préconise cette évolution.

Concernant Egide, elle gère des fonds pour le compte du ministère des Affaires étrangères et européenne. Sa comptabilité fait apparaître un déficit structurel, quand bien même elle facture ses prestations, notamment du fait de la baisse des crédits du ministère sur ces programmes. Egide existe encore aujourd'hui mais a vocation à disparaître dans le nouvel EPIC. Vous trouverez dans le rapport un schéma qui illustre la complexité du dispositif qui prévalait et sera simplifiée dans un opérateur unique.

Puis la Commission *autorise* la publication du présent rapport d'information .

ANNEXES

**ANNEXE 1 : TABLEAU D'APPLICATION DE LA LOI N°2010-873 DU 27 JUILLET 2010 RELATIVE À L'ACTION
EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

Article de la loi	Objet	Observations	Références des mesures adoptées
Titre Ier, chapitre II, articles 6 à 8	Modalités d'organisation et de fonctionnement de Campus France	Le retard s'explique par le changement de périmètre de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) lors de l'examen parlementaire : retrait du GIP France Coopération Internationale des organismes constituant cet établissement public, et intégration, d'ici le 31 décembre 2011, des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).	Décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France
Titre Ier, chapitre II, article 7	Composition, règles d'organisation et de fonctionnement du conseil d'orientation placé auprès de Campus France, relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France	La composition du conseil d'orientation est précisée dans le décret d'organisation de Campus France.	Décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France
Titre Ier, chapitre II, article 8	Modalités et calendrier d'intégration de l'ensemble des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires à l'établissement public Campus France	Rapport remis le 2 août 2011. Le retard dans la publication du décret Campus France semble rendre sans objet un décret spécifique sur l'intégration des activités internationales du CNOUS, qui devait intervenir au plus tard au 31 décembre 2011. Nécessité en revanche de moderniser le régime des bourses pour assurer l'équilibre économique de l'EPIC : un décret et un arrêté sont attendus.	Décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France
Titre Ier, chapitre II, article 9	Modalités d'organisation et de fonctionnement de l' Institut français	Décret pris dans les délais.	Décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français

Titre Ier, chapitre III, article 11	Expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger : modalités du rétablissement des personnels dans leur statut initial et liste des postes concernés	<p>Éventuel : le rétablissement intervient à la fin d'une l'expérimentation de trois ans si celle-ci n'est pas concluante. Il est envisagé que le décret relatif à l'organisation de l'Institut français subdélègue à un décret ou un arrêté les modalités de l'expérimentation.</p> <p>En revanche l'expérimentation a donné lieu à un arrêté fixant la liste des postes, à un cahier des charges approuvé par arrêté et à un décret fixant la liste des directeurs des bureaux locaux.</p> <p>L'expérimentation se conduit dans les délais impartis.</p>	<p>Arrêté du 6 janvier 2011 fixant la liste des postes expérimentateurs</p> <p>Arrêté du 15 février 2011 approuvant le cahier des charges de l'expérimentation</p> <p>Rapport au Parlement en date du 31 mars 2011</p> <p>Décret relatif aux ordonnateurs et comptables secondaires du 30 décembre 2011.</p>
Titre Ier, chapitre IV, article 12, I	Modalités d'organisation et de fonctionnement de France Expertise Internationale	Retard d'environ six mois imputable essentiellement aux changements ministériels.	<p>Décret n° 2011-212 du 25 février 2011 relatif à France expertise internationale</p> <p>Rapport en date du 12 juillet 2011 sur le renforcement de la cohérence du dispositif public d'expertise technique internationale de juillet 2011</p>
Titre Ier, chapitre IV, article 12, IV	Composition, règles d'organisation et de fonctionnement du conseil d'orientation placé auprès de FEI, relatif au développement de l'expertise technique publique et privée	Les règles de fonctionnement de ce comité sont prévues par le décret d'organisation de FEI.	Décret n° 2011-212 du 25 février 2011 relatif à France expertise internationale
Titre III, article 21, I	Conditions de ressources pour le versement de l' allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'Etat en service à l'étranger qui exerce une activité professionnelle	Problèmes techniques identifiés et arbitrage en défaveur d'une défiscalisation qui rend inopportune la création de l'allocation	-

Titre III, article 21, II	Modalités d'application relatives à l'allocation versée au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'Etat en service à l'étranger	Problèmes techniques identifiés et arbitrage en défaveur d'une défiscalisation qui rend inopportune la création de l'allocation	-
Titre IV, article 22	Conditions dans lesquelles l'Etat peut exiger le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a engagées ou dont il serait redevable à l'égard de tiers à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger au bénéfice de personnes s'étant délibérément exposées, sauf motif légitime tiré notamment de leur activité professionnelle ou d'une situation d'urgence, à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer	Décret prévu « en tant que de besoin ». Ce décret ne devrait pas avoir pour effet de différer l'entrée en vigueur de ce texte, pouvant être considéré comme d'application immédiate. Cette mesure n'a pas encore trouvé à s'appliquer.	-
Titre IV, article 23	Conditions dans lesquelles l'Etat peut exercer une action récursoire à l'encontre des opérateurs de transport, des compagnies d'assurance, des agents de voyage et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours, ou de leurs représentants, auxquels il a dû se substituer en organisant une opération de secours à l'étranger	Décret prévu « en tant que de besoin ». Ce décret ne devrait pas avoir pour effet de différer l'entrée en vigueur de ce texte, pouvant être considéré comme d'application immédiate.	-

ANNEXE 2 : BUDGETS ET EFFECTIFS DES TROIS EPIC

Institut français

Budget prévisionnel 2012 (en euros)

Enveloppes	IF Paris	IF Expérimentation	IF monde
Personnel	11 829 901	7 228 501	19 058 402
Fonctionnement	4 594 419	11 273 932	15 868 351
Interventions	28 204 357	2 396 763	30 601 120
Total des charges	44 628 677	20 899 196	65 527 873
Investissements	910 000	181 384	1 091 384

Source : Institut français

Effectifs

	Titulaires	Non titulaires CDI	Non titulaires CDD et stagiaires	Total	Masse salariale (en €)
Emplois sous plafond autorisés	22	169	5	196	12 523 167
<i>Dont emplois du siège à Paris</i>	22	125	5	152	11 760 402
Emplois hors plafond	0	0	1	1	69 499
<i>Dont emplois du siège à Paris</i>	0	0	1	1	69 499
Total des emplois en fonction	21	163	5	189	12 592 666
<i>Dont emplois du siège à Paris</i>	21	119	5	145	11 829 901

Source : D'après les données de l'Institut français

France expertise international

Budget prévisionnel 2012 (en euros)

Intitulé des postes	Budget 2012	Budget 2012 SIEGE	Budget 2012 OPERATIONS
Achats	11 388 020	40 000	11 348 020
Services extérieurs	749 825	524 500	225 325
Autres services extérieurs	9 491 890	245 300	9 246 590
Impôts, taxes et assimilés	265 000	65 000	200 000
Charges de personnel	11 049 197	2 447 100	8 602 097
Dotations aux amortissements et provisions	120 000	60 000	60 000
Total des charges	33 063 931	3 381 900	29 682 031
Excédent de l'exercice	343 653		3 615 553
Total des charges «décaissables»	32 943 931	3 321 900	29 622 031
Insuffisance d'autofinancement		3 211 900	-
Ventes de produits, prestations de services	33 297 584	-	33 297 584
Subventions d'exploitation	110 000	110 000	
Total des produits	33 407 584	110 000	33 297 584

Source : D'après les données de France expertise international

Effectifs

	Nombre de CDI	Nombre de CDD	Total
Personnel siège	34	14	48
Personnel terrain « experts »	46	26	72
Total	80	40	120

Source : France expertise international

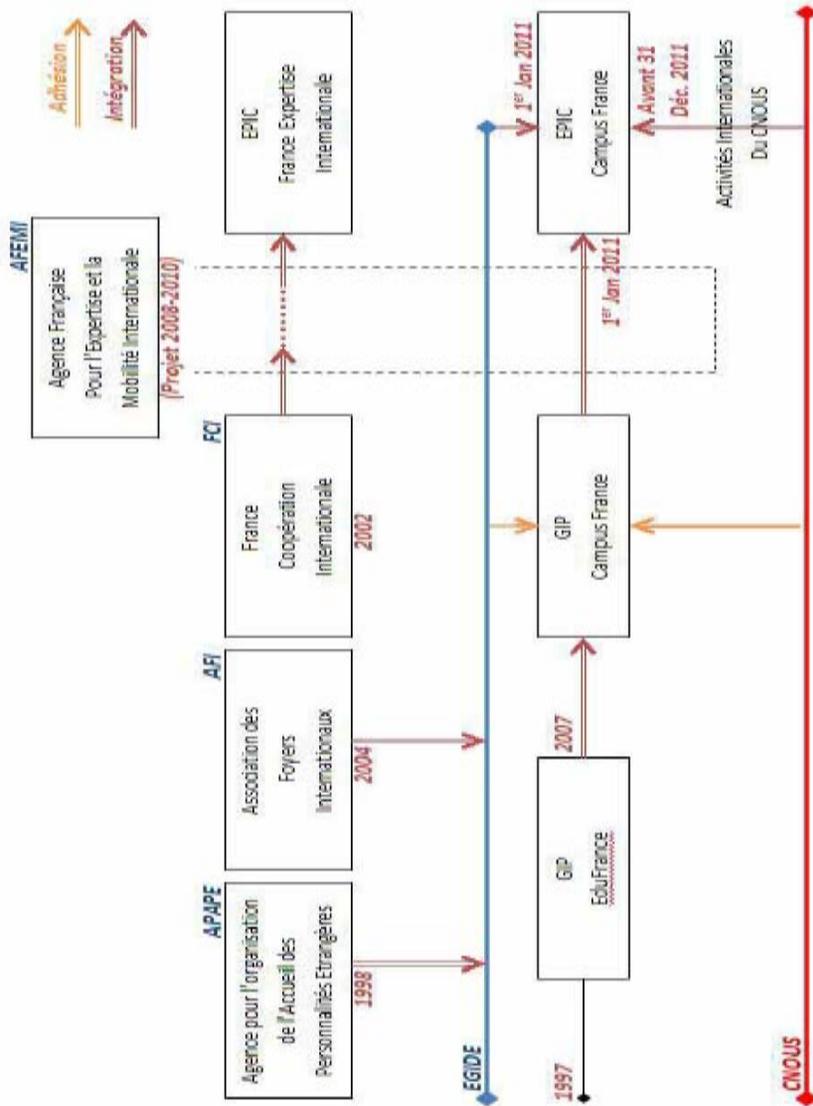
CampusFrance

Budget prévisionnel 2012 (en euros)

Intitulés des postes	Budget 2012
Achats	797 747,13
Services extérieurs	3 300 336,00
Autres services extérieurs	5 143 440,19
dont	
Personnel extérieur à l'établissement	83 405,25
Rémunérations d'intermédiaires	812 461,00
Facturation prestations CROUS	205 893,33
Charges de personnel et taxes	14 683 621,95
Autres charges de gestion courantes	560 600,00
Charges financières	5 718,00
Charges exceptionnelles	1 506 000,00
Dotations aux amortissements et provisions	1 147 483,00
Total des charges de l'EPIC	27 144 946,27
Ventes produits, prestations services, marchandises	18 791 267,65
Prestations de services (GIP CAMPUS FRANCE)	1 961 026,00
Produits MAEE (Egide)	7 824 179,58
Transferts MESR	798 738,33
BGE (Egide)	181 368,50
BGE (CNOUS)	959 445,33
Clients publics et privés (Egide)	2 117 478,50
Protection sociale (Egide)	1 163 664,25
Activités culturelles (Egide)	671 864,98
Hébergement (Egide)	1 220 778,00
Autres produits (Egide)	794 000,00
Produits pays et territoires d'Outre-mer (Egide)	738 724,17
Adhésions (GIP CAMPUS FRANCE)	360 000,00
Subvention d'exploitation (GIP CAMPUS France)	5 847 093,00
dont	
Subventions d'exploitation MAEE	2 022 000,00
Subventions MESR	1 812 813,00
Autres subventions	1 312 280,00
Produits financiers	300 000,00
Produits exceptionnels	72 000,00
Total des produits de l'EPIC	25 010 360,65
Déficit de l'exercice	-2 134 586

Source : D'après les données de CampusFrance

ANNEXE 3 : LA CRÉATION DE L'EPIC CAMPUSFRANCE : RÉORGANISATION ET DÉLAIS INITIAUX



Source : Communication de la Cour des comptes à la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat, Le centre français pour l'accueil et les échanges Internationaux EGIDE, 2010.