



Évaluation du réseau culturel à l'étranger :
17 propositions pour dynamiser l'influence de
la France

M. François LONCLE et Mme Claudine SCHMID, rapporteurs

Jeudi 28 novembre 2013

Les moyens mobilisés pour l'évaluation

- Contribution de la **Cour des Comptes** à cette évaluation, à la demande du CEC :
 - ✓ À partir d'un cadrage réalisé en liaison avec les rapporteurs
 - ✓ Rapport présenté par le Premier président le 17 octobre 2012
 - ✓ Une étude de qualité dressant un état des lieux précis

- À partir de l'expertise de la Cour des Comptes, **les rapporteurs ont mené leurs propres travaux** :
 - ✓ Des **auditions d'experts, de représentants des administrations et des opérateurs concernés**
 - ✓ **Deux déplacements à l'étranger : au Danemark et au Brésil**





I. La réforme de l'action culturelle de la France, un exercice sous contrainte

- ❖ Un dispositif complexe, des objectifs variés
- ❖ Une concurrence accrue des puissances étrangères
- ❖ Des réformes difficilement engagées



Un dispositif complexe, des objectifs variés.

➤ Des acteurs multiples :

Au niveau national :

Quatre ministères impliqués :

- ❑ Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche
- Ministère de la Culture et de la communication
- Ministère de l'Éducation nationale

Des agences nationales sectorielles:

- L'Institut français
- Campus France
- France expertise international
- Agence pour l'enseignement français à l'étranger

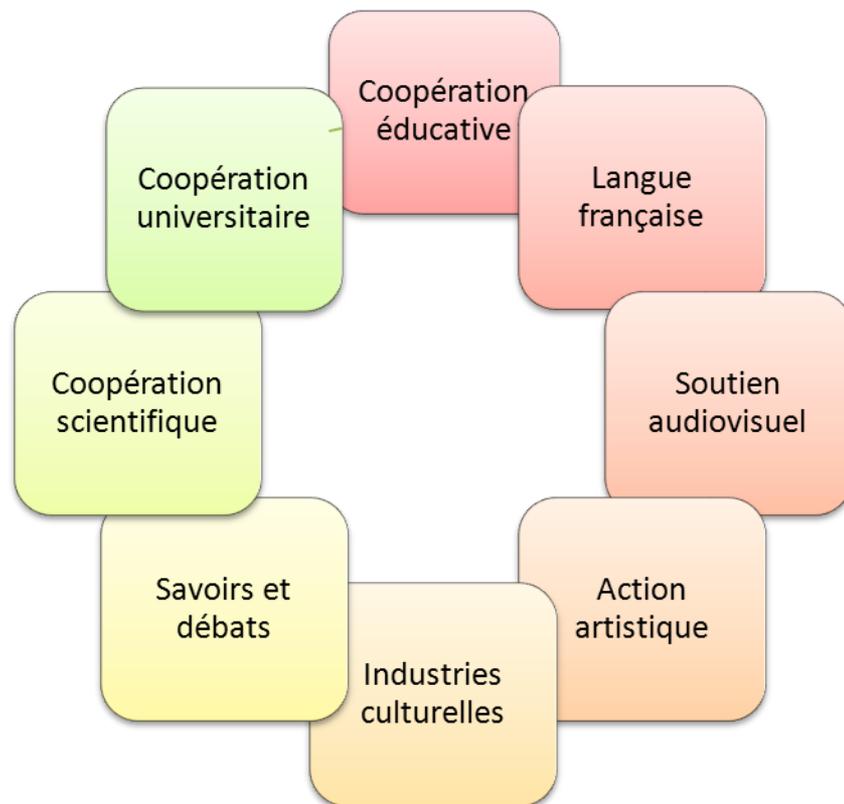
Un réseau local mixte :

Un réseau public : 161 Services de coopération et d'action culturelle (**SCAC**) au sein des ambassades. 98 d'entre eux ont le statut d'établissement à autonomie financière.

27 instituts français de recherche à l'étranger (IFRE).

Un réseau privé: les **alliances françaises**, présentes dans 136 pays.

➤ Un réseau culturel compétent sur des champs divers :



Une concurrence accrue des puissances étrangères

Des concurrents traditionnels :



- ❖ **Les Etats-Unis**: un *soft power* diffus.
- ❖ **L'Allemagne**: le **Goethe Institut** possède **149** instituts locaux.
- ❖ **La Grande Bretagne**: le **British Council** dispose de **191** bureaux dans 110 pays.

Une concurrence renouvelée par les grands émergents :

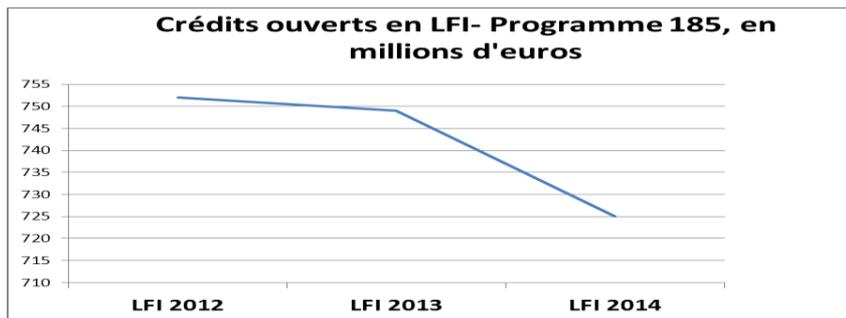


- ❖ **La Chine**: à peine 10 ans après leur création en 2004, **435 Instituts Confucius** sont aujourd'hui implantés sur les cinq continents.
- ❖ **Le Brésil** et **l'Inde** tentent eux aussi de mettre en œuvre une diplomatie d'influence.

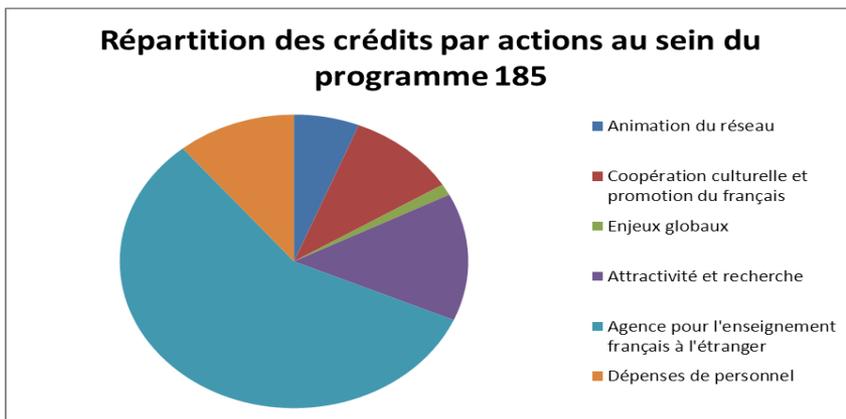
Des réformes délicates à mettre en œuvre

➤ Des réformes à mener dans un contexte budgétaire contraint

- Les crédits du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* sont en forte diminution :



- Au sein du Programme 185, le financement de l'enseignement français à l'étranger capte 57 % des crédits.



➤ Une réforme engagée en 2009 : la fusion des SCAC et des EAF

Le contexte :

- Avant 2008, dans 93 pays, le réseau public était dual et deux structures cohabitaient : les services de coopération et d'action culturelle (**SCAC**) rattachés aux ambassades, et des centres et instituts culturels au statut d'établissement à autonomie financière (**EAF**).
- Difficultés générées: une **organisation peu rationnelle**, source de **confusions**.

Les objectifs de la fusion :

- Des opérateurs **plus visibles** regroupés sous un label aisément identifiable
- Une **autonomie financière** permettant de gagner en flexibilité de gestion pour faciliter la recherche de co-financements.

Une fusion achevée



La loi du 27 juillet 2010, des résultats insuffisants

➤ Une timide rationalisation des agences nationales

Le contexte : des agences trop nombreuses aux compétences sectorielles.

- Avant la réforme, **sept opérateurs** sont impliqués dans **quatre domaines** de la diplomatie d'influence (action culturelle, enseignement scolaire et universitaire, aide au développement, audiovisuel extérieur de la France).

Les objectifs de la réforme :

- Un **nombre limité d'opérateurs** pour une **meilleure visibilité**
- Des opérateurs aux **compétences transversales** pour un **pilotage interministériel facilité**.

Des résultats modestes :

- En termes quantitatifs, **le nombre d'opérateurs est à peine diminué** : seul l'association Egide a été intégrée à Campus France. La création de France coopération internationale et de l'Institut français se fait en revanche à nombre d'agences constant.
- La compétence des agences demeure sectorielle.

➤ L'expérimentation du rattachement du réseau à l'Institut français

L'ambition :

- Faire de l'Institut français le **grand opérateur de l'action culturelle extérieure**, capable de **piloter** et d'améliorer la gestion du **réseau** regroupé sous une marque unique.
- Dans ce cadre, la loi pose le principe d'une expérimentation, sur une durée de **trois ans**, concernant le rattachement de 12 postes du réseau à l'Institut français.

Une expérimentation peu exploitable :

- Une **durée d'expérimentation insuffisante (20 mois)**.
- Le **principe de réversibilité** empêche le déploiement réel de l'expérimentation.

La décision du Ministre : l'abandon de l'expérimentation.

- Un rattachement trop coûteux (52 millions d'euros).
- Des inconvénients liés à l'éloignement organique entre les ambassadeurs et le réseau.
- Des bénéfices jugés incertains,



II. Des choix nécessaires

- ❖ Définir des priorités et moderniser nos outils
- ❖ Renforcer le pilotage du réseau culturel, adapter ses moyens et développer les synergies.

Différencier l'action géographique en fonction des publics visés et des outils mobilisés

Une typologie des pays, des publics et des actions (proposition n° 1)

- Une **géographie prioritaire** de l'action culturelle pour opérer des redéploiements
- Une **matrice des interventions** : identifier les instruments les plus pertinents selon les domaines d'intervention
- Une **analyse des publics** : quelle est la demande de France ? Qui sont nos publics-cibles ?

Une stratégie qui doit être déclinée dans les postes et coordonnée avec les actions de promotion économique (proposition n° 2)

- L'autonomie des postes est un élément positif à préserver
- L'ambassadeur a la mission fondamentale de coordonner l'action des différents services
- Il doit donc décliner la stratégie nationale en fonction du contexte local et assurer sa cohérence avec les actions menées dans le domaine économique
- **Des plans locaux en faveur de l'attractivité de la France**, au sens large, pourraient être élaborés

Les synergies entre diplomatie d'influence et diplomatie économique pourraient être renforcées concrètement

- Une convention entre Ubifrance et l'Institut français permettrait de développer des actions communes ou coordonnées ;
- Les sites LatitudeFrance et Programme France Export devrait être connectés



Renforcer l'attractivité du système éducatif français et en faire un véritable outil d'influence

Le soutien à la langue française, une ressource et une priorité

- Les cours de français et les certifications représentent **75%** des ressources propres du réseau.
- De nombreux instruments mobilisés pour soutenir la francophonie : soutien pédagogique aux professeurs de français langue étrangère dans le monde, promotion dans le cadre de l'aide au développement, promotion *via* le cinéma, lancement du site Internet « *Parlons français, c'est facile !* » etc.

Le réseau français d'enseignement à l'étranger : de nouvelles opportunités à développer

- Le réseau français d'enseignement à l'étranger est **le premier du monde** par sa taille et sa densité: 488 établissements, implantés dans 130 pays, qui scolarisent environ 320 000 élèves dont 115 000 Français.
- Il est aujourd'hui **victime de son succès** : leur fréquentation a augmenté de **25%** depuis 2004, entraînant **la nécessité de mieux concilier la mission d'accueil des enfants français résidant à l'étranger et la mission de rayonnement vis-à-vis des enfants étrangers (proposition n° 3)**
- **De nouveaux partenariats** sont nécessaires pour concilier les deux missions : parmi ceux-ci, les rapporteurs préconisent d'étudier avec nos partenaires européens – au premier rang desquels l'Allemagne – le développement d'une offre d'enseignement commune, par exemple **des lycées franco-allemands, à l'étranger (proposition n° 4)**.

Coopération universitaire et mobilité étudiante : un vecteur d'influence sous-exploité

- La France est au **5^e rang** mondial après les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et désormais l'Allemagne
- Si près de 300 000 étudiants étrangers viennent en France chaque année, peu d'entre eux viennent toutefois des pays-cibles (30 000 Chinois, 5 500 Coréens, 3 000 Indiens)
- Deux leviers fortement remobilisés :
 - **les bourses**, dont les crédits sont « sanctuarisés » depuis 2011
 - **l'octroi de visas**, dont les conditions ont été récemment simplifiées : **abrogation de la circulaire dite « Guéant », procédure simplifiée** dans les « centres pour les études en France » (CEF), délivrance de **visas de longs séjours alignés sur la durée du cursus de l'étudiant**
- Mais un suivi insuffisant des anciens étudiants
 - **Aucune base de données** consolidée, des pratiques de suivi disparates dans les postes
 - **Pas d'actions d'animation** à destination de ces réseaux

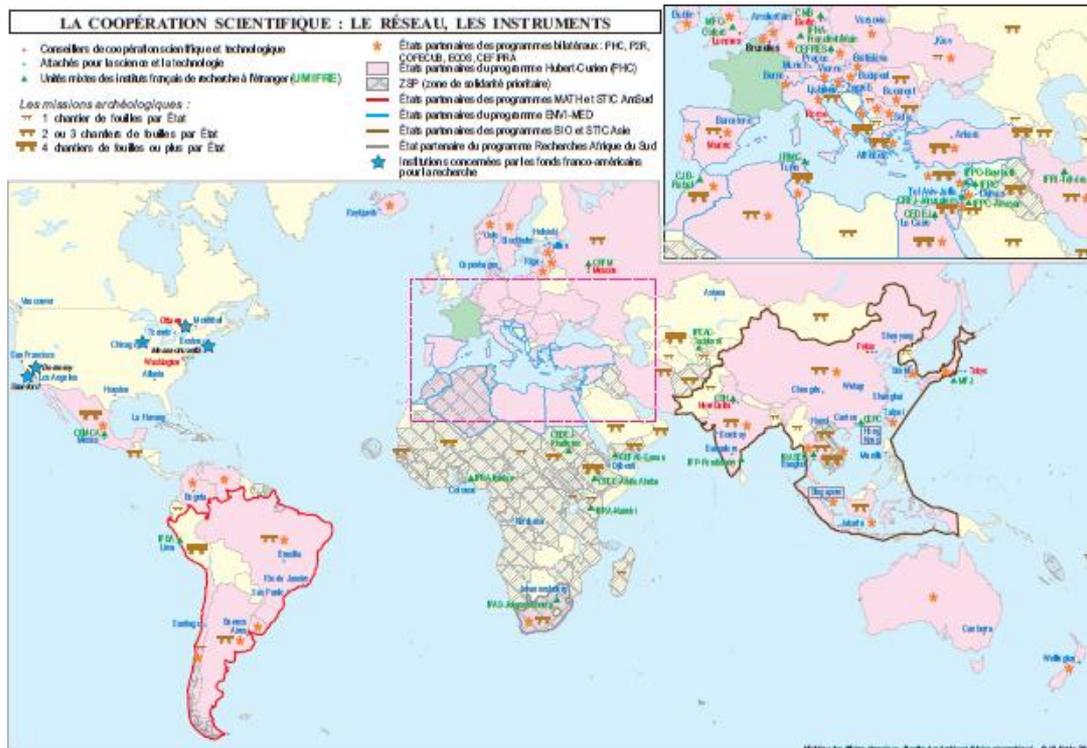
Le suivi des anciens étudiants doit être accéléré, grâce aux technologies de l'information et aux réseaux sociaux. Des actions d'animation à destination des *alumni* doivent être menées par les postes (proposition n° 5)

Développer la coopération scientifique et technique dans les pays à enjeux

- ❖ Une typologie des pays et des actions a été formalisée en février 2013 en matière de **diplomatie scientifique** : coopération avec les pays de l'OCDE et les émergents, participation à la formation des élites scientifiques dans les pays les moins avancés, contribution aux coopérations régionales en Afrique, appui à la construction d'un espace euro-méditerranéen
- ❖ Mais cette démarche associe insuffisamment les acteurs scientifiques (universités, chercheurs, centres de recherche, ministère de l'enseignement supérieur), dont l'autonomie mérite d'être rappelée
- ❖ Une tendance au saupoudrage

La priorité doit être donnée au partage d'une stratégie **interministérielle**. Le MAE doit renforcer son **rôle d'ensemblier** pour effectuer des redéploiements.

La **cartographie des interventions** doit être élaborée avec les ministères chargés de la recherche, de l'aide au développement ou encore des exportations (proposition n° 6)



Une diplomatie scientifique pour la France (février 2013)

Rationaliser l'offre culturelle, maximiser la visibilité et l'effet de levier

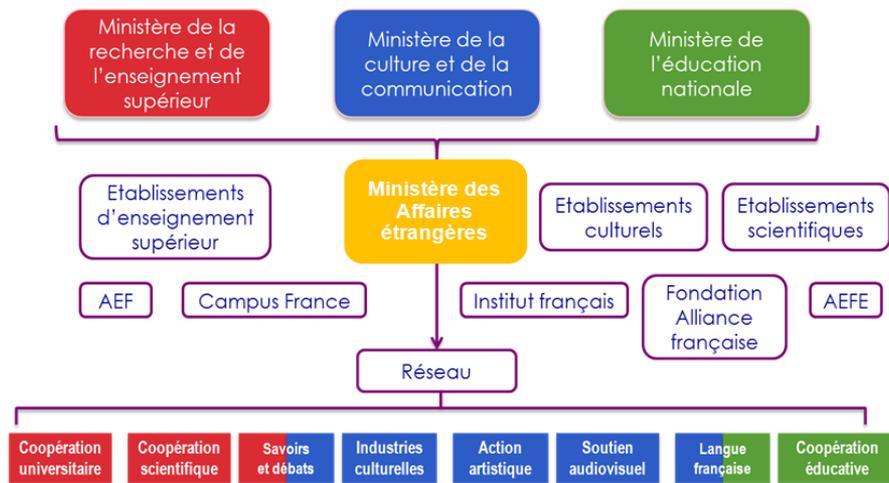
- **50 000** manifestations annuelles, soit cinq fois plus que le *Goethe Institut* et vingt fois plus que le *British Council* : **un fort risque de saupoudrage**
- De bonnes pratiques à encourager pour rationaliser l'offre culturelle : **maximisation de l'effet de levier, organisation de manifestations régionales** (proposition n° 7)
- **Mieux exploiter les outils numériques** (proposition n° 8)
 - généraliser l'usage des portails de l'Institut français à Paris afin de rentabiliser les innovations portées par cet opérateur ;
 - confier à l'Institut français à Paris un mandat concernant la redéfinition du site LatitudeFrance ;
 - organiser des remontées d'information sur les scènes artistiques étrangères ;
 - encourager la création d'évènements culturels à partir des ressources numériques françaises.
- Développer **une stratégie interministérielle d'influence numérique** à partir de l'analyse des atouts et des faiblesses actuelles de la France dans ce domaine (proposition n° 9)



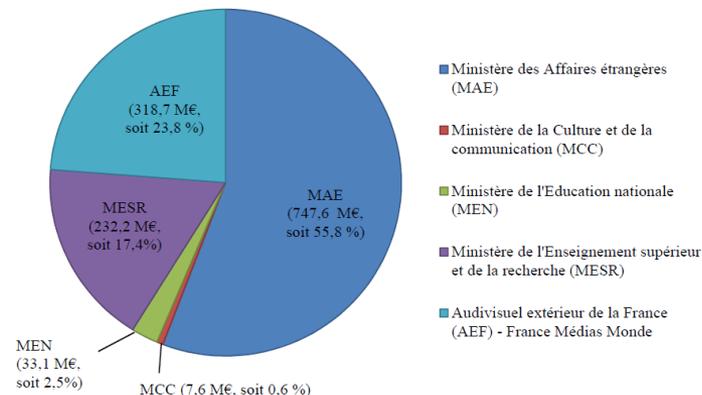


Renforcer le pilotage stratégique de la politique culturelle extérieure : une interministérialité accrue

- La politique culturelle extérieure est par nature transversale et recouvre de larges enjeux : plusieurs ministères concernés et, au-delà des financeurs, des enjeux économiques à mieux prendre en compte (ex : tourisme, exportations, etc.).



RÉPARTITION PAR MINISTÈRES DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES D'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE POUR 2013



- Renforcer le pilotage stratégique interministériel de la politique culturelle extérieure :



- Définir la stratégie nationale, sectorielle et géographique (à partir de la typologie des pays, des publics et des actions) dans le cadre d'une instance interministérielle adaptée et procéder à cette fin au repositionnement du Conseil d'orientation stratégique (COS) de l'Institut français, qui devra être réuni plus régulièrement (proposition n° 10).
- Fonder cette stratégie sur une démarche d'évaluation renforcée et veiller aux conditions de sa mise en œuvre, avec une clarification du positionnement de l'administration centrale et des opérateurs (propositions n° 11 et 12)

- Veiller au suivi et à la déclinaison de cette feuille de route stratégique au niveau des postes, en fonction de la région et des enjeux spécifiques (proposition n° 10)
- À cette fin, renforcer la coordination des actions du réseau (conseils de l'influence auprès des ambassadeurs et plans d'actions communs) ainsi que la complémentarité avec les alliances françaises (proposition n° 16 et 17)



Renforcer le pilotage stratégique : une clarification du positionnement de la tutelle et des opérateurs



Le ministère des Affaires étrangères et ses opérateurs



Recentrer l'administration centrale (DGM) sur ses fonctions stratégiques et développer le suivi et l'évaluation des actions du réseau (proposition n° 11) :

- recentrer les missions de la DGM sur les fonctions qui ne peuvent être assumées par d'autres ministères ou opérateurs (orientations stratégiques, tutelle des opérateurs, évaluation etc.)



- poursuivre les efforts entrepris en matière de **modernisation des outils de pilotage** (système d'information, suivi régulier dans le cadre du contrôle de gestion, partage des bonnes pratiques)

- développer **l'évaluation de l'impact des actions du réseau culturel**, en lien avec l'Institut français (étude d'opinion à l'occasion des saisons, enquête internationale sur l'image de la France, indice de satisfaction des publics, analyse des médias locaux, etc.), et prévoir des indicateurs plus adaptés dans les documents budgétaires.

Appui aux postes et moyens d'action

Conforter le rôle des opérateurs et donner une nouvelle feuille de route à l'Institut français, dans le cadre notamment de son prochain contrat d'objectifs (proposition n° 12):

- améliorer **l'information sur l'offre artistique nationale** afin d'aider les postes à la promouvoir plus efficacement à l'étranger
- préciser clairement les missions de l'Institut français concernant les « **saisons** » et **élargir son champ de compétences** dans certains domaines culturels (livre, cinéma, diffusion de la culture scientifique, etc.)
- confier à l'IF ainsi qu'à Campus France, le rôle principal d'**intermédiaire** entre les acteurs nationaux et le réseau
- encourager l'Institut français à renforcer son action sur les domaines prioritaires (en particulier les **plateformes technologiques**, la **formation** etc.) et prévoir clairement la possibilité de mener des actions impliquant plusieurs postes, par exemple en matière de communication (portail, réseaux)

UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DU NOMBRE DE VISITEURS DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES DE L'INSTITUT FRANÇAIS

Indicateur 2.4 du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français 2011-2013	Réalisé 2011	Cible 2012	Réalisé 2012
Nombre de visiteurs des plateformes numériques (mises à disposition du réseau, telles que IF Cinéma, Culturethèque, etc.)	500	20 000	134 320

Evaluation et pilotage

Pour mieux prendre l'impact auprès des publics et les retombées économiques :

- instituer un **Observatoire des publics** au sein de l'Institut français
- prévoir la conclusion d'une **convention entre l'Institut français et UBIFRANCE**.

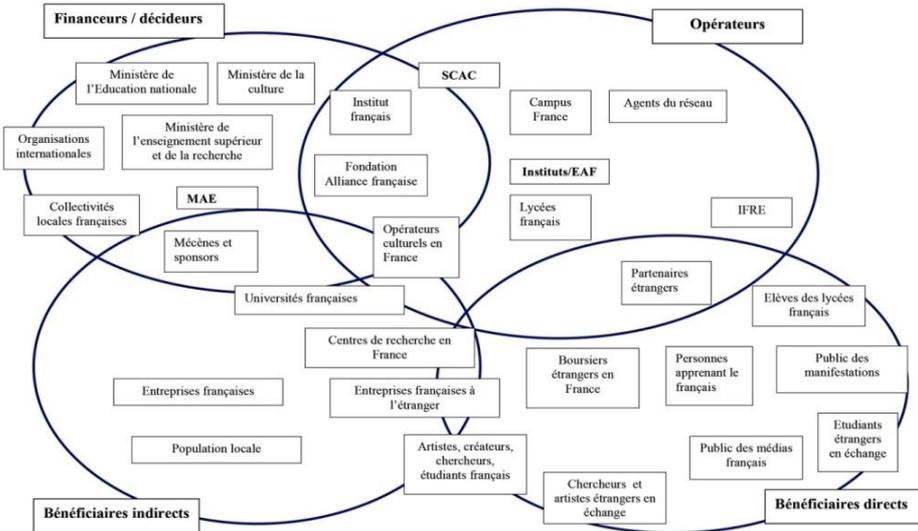
Clarification du paysage institutionnel

- modifier la **dénomination de l'opérateur** (par exemple « Agence de l'action culturelle extérieure – Institut français ») et, d'ici 2016, réexaminer la question d'une rationalisation du paysage institutionnel (rapprochement d'opérateurs)



Développer les synergies locales : la nécessaire coordination des principaux acteurs publics

- De nombreux acteurs et parties prenantes



- Des liens à renforcer avec la diplomatie économique

Renforcer la **coordination** des acteurs locaux et développer les synergies des interventions du réseau culturel public et de ses partenaires (proposition n° 16) :

- mettre en place rapidement et veiller à la réunion régulière auprès des ambassadeurs des « **conseils de l'influence** », en charge de l'action culturelle et de l'attractivité ;
- encourager l'élaboration de **plans communs** dans ce domaine (instituts français, lycées français, espaces Campus France, universités, médias audiovisuels, etc.) et mieux tirer parti des investissements réalisés dans l'audiovisuel extérieur.

Un « conseil de l'influence » auprès des ambassadeurs

Il aura pour objectif de réunir les principaux acteurs concernés afin de renforcer l'articulation entre l'action culturelle au sens large (coopération culturelle, scientifique, universitaire, éducative...) et les autres dimensions de notre action (diplomatie économique, politique de visas...). Il devra veiller à l'attractivité de la France ainsi qu'à la promotion de sa créativité et de ses industries culturelles. Il aura vocation à se substituer au conseil d'orientation stratégique local (COSL) des instituts français.

Il rassemblera notamment : les SCAC-services de coopération et d'action culturelle (dont le COCAC, les attachés et agents chargés de la promotion des industries culturelles) ; les services consulaires ; les responsables des établissements d'enseignement français et des centres français de recherche (IFRE, IRD, CIRAD...) ; le responsable de l'espace Campus France; les chefs du service économique et de la mission UBIFRANCE ; le directeur local de l'AFD, un représentant d'Atout France un représentant de la chambre de commerce.

LA DIPLOMATIE D'INFLUENCE
promouvoir la culture française, la francophonie et contribuer au développement

PROMOTION COOPÉRATION

Boozooz !
Défense de la francophonie

Diffusion de la culture française

scientifique culturelle
technique universitaire

Le français est la **2ème** langue étrangère la plus enseignée dans le monde, après l'anglais

285 000 étudiants étrangers en France



LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE
défendre les intérêts de la France et de ses entreprises

FAVORISER le développement international des entreprises au bénéfice de l'emploi en France

DÉFENDRE nos intérêts dans l'élaboration des règles européennes et internationales

PROMOUVOIR l'attractivité du territoire français pour les entreprises et les investissements étrangers

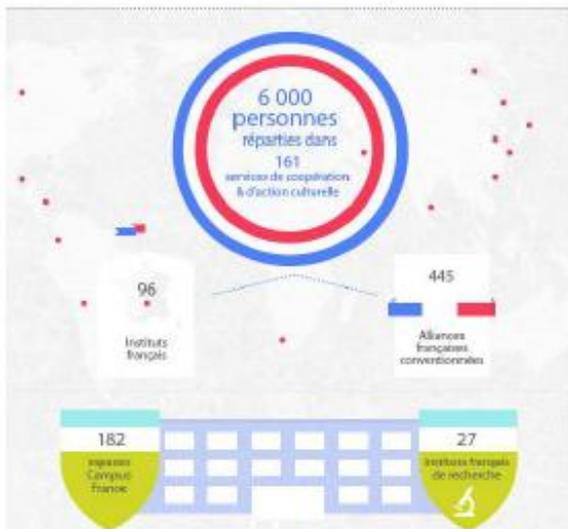
693 décisions d'investissements étrangers, générant 25 908 emplois en France en 2012

30 000 entreprises françaises implantées sur des marchés étrangers en 2012

Source: MAE

Développer les synergies locales : une plus forte complémentarité avec les alliances françaises

► LE RÉSEAU DE COOPÉRATION & D'ACTION CULTURELLE POUR PROMOUVOIR LA CULTURE FRANÇAISE



900 000 apprenants dans les instituts français et les alliances françaises
Un rôle majeur dans certains pays (exemple : Brésil)

- **Rechercher une meilleure complémentarité avec le réseau des alliances françaises (proposition n° 17)**
 - procéder à une **analyse détaillée, pays par pays**, des structures locales (s'appuyant sur un bilan comparatif coût/résultats), en vue d'établir une **cartographie souhaitable des implantations**
 - revoir en conséquence les conventions d'objectifs et de moyens conclues avec les alliances françaises (en particulier dans les cas où les établissements culturels ne proposent pas de cours de langue et où les alliances françaises disposent de ce fait d'un monopole pour l'enseignement du français)
 - **améliorer le suivi des conventions d'objectifs et de moyens** conclues avec les alliances françaises locales.

Alliances françaises conventionnées



Établissements culturels (CCF/IF)



Adapter les moyens du réseau culturel public à l'étranger

- **Les agents du réseau : une ressource précieuse**
 - *A fortiori* dans un contexte de diminution régulière de ses effectifs
 - Avec aussi des contraintes de gestion liées à l'emploi majoritaire d'agents en contrat à durée déterminée

- **Améliorer la gestion des ressources humaines (proposition n° 13)**
 - poursuivre la démarche de **professionnalisation** des agents du réseau, en la fondant sur une **analyse des compétences requises** et des formations nécessaires
 - Renforcer les actions de **formation** des agents du réseau (implication du ministère de la culture, actions de l'IF, catalogues de formation, etc.)
 - Améliorer la **gestion des carrières** et les perspectives d'évolution professionnelle, notamment des agents contractuels, en y associant davantage l'Institut français

Tableau n° 6 : évolution des ETP du réseau étranger (Programmes 185 et 209)

(ETP)	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution (%)
Programme 185	1 106	1 040	990	982	842	- 23,8
Expatriés (G2)	87	71	62	62	61	- 29,8
Contractuels (G3)	771	745	710	711	662	- 14,1
Recrutés locaux (G5)	248	224	218	209	119	- 52,0
Programme 209	1 420	1 298	1 152	1 095	1 076	- 24,2
Expatriés (G2)	156	129	118	120	122	- 21,7
Contractuels (G3)	1 946	1 806	1 657	1 608	1 538	- 21,0
Recrutés locaux (G5)	424	403	367	349	258	- 39,1
Total général	2 526	2 338	2 142	2 077	1 918	- 24,0

Nota : ETP hors titulaires en administration centrale (G1). Source : Cour des comptes d'après DGA/DRH.

Les activités de formation de l'Institut Français : principaux chiffres

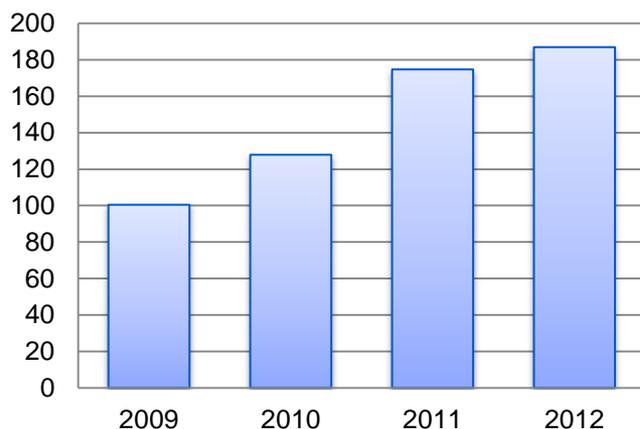
Elles concernent tous les agents, quels que soient leurs statuts (expatriés titulaires ou contractuels, agents recrutés localement, volontaires internationaux) et les structures qui les emploient (services de coopération et d'action culturelle, Instituts français, Alliances françaises). En 2012, 1 277 personnes ont bénéficié de l'une des 33 formations organisées ou ont participé aux Ateliers de l'Institut français. 38% d'entre elles sont recrutées localement ou volontaires internationaux. 25% travaillent dans le réseau des Alliances françaises. 30% des formations ont été organisées en France. 70% d'entre elles ont été organisées dans les pays d'exercice des agents. Une formation a été organisée à distance.

Adapter les moyens du réseau culturel public à l'étranger

□ Une baisse des moyens budgétaires des postes

- En 2012, les postes ont levé 102 M € de ressources propres et **186 M€ de cofinancement**, avec un **effet de levier significatif** *
- Un effort tout-à-fait significatif, qui témoigne du dynamisme et du savoir-faire du réseau culturel, *mais* :
- Une très **forte concentration sur un petit nombre de pays** (8 pays mobilisaient 50 % des cofinancements déclarés)
- Une faible mobilisation des fonds européens

Evolution des cofinancements levés entre 2009 et 2012 (en M €)



* De l'ordre de 3,2 en moyenne pour les projets cofinancés (un euro de financement du poste permet de lever 3,2 euros de cofinancement des partenaires) et 5,5 pour les bourses

□ Optimiser les moyens financiers du réseau culturel (proposition n° 14) :

- réserver les **crédits publics** qui sont nécessaires pour garantir l'effet de levier des cofinancements ;
- améliorer l'**accompagnement des agents du réseau** par l'administration et l'Institut français en matière de levée de fonds (attribution de ressources humaines spécialisées dans certaines ambassades sur la base d'objectifs de levée de fonds, renforcement de l'action propre de l'Institut français, amélioration du suivi de la contribution des acteurs privés français, formation...)
- renforcer les **capacités de mobilisation** des cofinancements de l'UE (coordination des actions du ministère, des opérateurs spécialisés, de la représentation permanente à Bruxelles et des postes ; renforcement des moyens consacrés par l'IF ; rôle de la DGM, etc.).

□ Sécuriser le statut juridique des établissements à autonomie financière (EAF) d'ici fin 2014 (proposition n° 15) :

- Le statut juridique des EAF présente des fragilités, au regard des principes posés par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).
- Cette irrégularité fait courir un risque juridique à l'ensemble du réseau public et accentue sa fragilité compte tenu de l'appui croissant sur la collecte de recettes commerciales.

