

N° 1591

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 novembre 2013.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 6 du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

sur l'évaluation du **réseau culturel de la France à l'étranger**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. FRANÇOIS LONCLE ET MME CLAUDINE SCHMID
Députés

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
I. LA RÉFORME DE L'ACTION CULTURELLE DE LA FRANCE, UN EXERCICE SOUS CONTRAINTE	7
A. DES ENJEUX IMPORTANTS DANS UN CADRE CONCURRENTIEL	7
1. Un dispositif complexe, des objectifs variés.....	7
2. Les enjeux de la diplomatie d'influence.....	9
a. Une diplomatie d'influence « à la française ».....	9
b. Les nouveaux défis de l'influence française.....	10
3. Une concurrence et une contrainte budgétaire accrues.....	12
a. Une compétition globale pour l'influence.....	12
b. Un contexte budgétaire national tendu.....	14
B. LES RÉFORMES : DE L'AMBITION À LA POLITIQUE DES PETITS PAS...	17
1. Une succession de réformes inabouties.....	17
a. Un premier volet achevé : la fusion des SCAC et des EAF.....	17
b. La loi du 27 juillet 2010 : une timide rationalisation des agences nationales.....	18
2. L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français : enseignement d'une réforme avortée.....	22
a. Une expérience peu exploitable.....	22
b. Un bilan non concluant.....	23
II. DES CHOIX NÉCESSAIRES	26
A. DÉFINIR DES PRIORITÉS ET MODERNISER NOS OUTILS	26
1. Différencier l'action géographique en fonction des publics visés et des outils mobilisés.....	27
a. Une typologie des pays, des publics et des actions.....	27
b. Des plans globaux en faveur de l'attractivité de la France sous l'égide des ambassadeurs.....	29

2. Renforcer l'attractivité du système éducatif français et en faire un véritable outil d'influence	31
a. L'enseignement du français à l'étranger : une ressource et une priorité.....	31
b. Les lycées français : de nouvelles opportunités à développer.....	33
c. Coopération universitaire et mobilité étudiante : un vecteur d'influence sous-exploité.....	38
3. Développer la coopération scientifique et technique dans les pays à enjeux	40
4. Rationaliser l'offre culturelle, maximiser la visibilité et l'effet de levier.....	43
a. Une offre pléthorique et difficile à évaluer	43
b. Des bonnes pratiques à encourager	44
c. Des leviers technologiques sous-estimés	46
B. RENFORCER LE PILOTAGE DU RÉSEAU CULTUREL, ADAPTER SES MOYENS ET DÉVELOPPER LES SYNERGIES.....	49
1. Améliorer le pilotage stratégique et la gouvernance nationale	50
a. S'engager dans une gouvernance interministérielle plus forte.....	50
b. Recentrer l'administration centrale sur ses missions stratégiques.....	54
c. Conforter le rôle des opérateurs, en particulier l'Institut français	60
2. Adapter les moyens du réseau culturel public à l'étranger.....	65
a. Investir dans la formation des personnels et la gestion des carrières.....	65
b. Mieux accompagner la levée de financements externes et veiller à l'évolution des crédits publics au cours des prochaines années	71
c. Clarifier le statut des établissements à autonomie financière (EAF).....	78
3. Développer les synergies locales des interventions du réseau culturel et de ses partenaires	82
a. Renforcer la coordination des principaux acteurs publics locaux, en s'appuyant sur les conseils de l'influence.....	82
b. Rechercher une meilleure complémentarité avec les alliances françaises	86
LISTE DES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS.....	93
AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES.....	99
EXAMEN PAR LE COMITÉ.....	117
ANNEXE N°1 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS ..	129
ANNEXE N°2 : LISTE DES SIGLES	133
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES SUR LE RÉSEAU CULTUREL DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER.....	135

AVANT-PROPOS

Le 18 octobre 2012, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale a inscrit à son programme de travail, à la demande de la commission des Affaires étrangères, une évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger.

Le 13 décembre 2012, le CEC a désigné les deux rapporteurs de cette évaluation :

– M. François Loncle, membre du groupe SRC, membre de la commission des Affaires étrangères ;

– Mme Claudine Schmid, membre du groupe UMP, membre de la commission des Affaires culturelles.

En application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, cette évaluation a fait l'objet d'une demande d'assistance à la Cour des comptes.

La quatrième chambre de la Cour a conduit de janvier à juillet 2013 les investigations sur le sujet. Elle a tenu les rapporteurs du CEC informés de l'avancement de ses travaux par des réunions de travail mensuelles.

Le 17 octobre 2013, le rapport de la Cour a été présenté par le Premier président, M. Didier Migaud, devant le CEC. Résultat de plusieurs mois d'investigations, cette étude de grande qualité a permis aux rapporteurs de disposer d'un état des lieux précis. Les rapporteurs tiennent à saluer les moyens importants mobilisés par la Cour pour cette évaluation.

Au-delà de cette expertise très instructive, les rapporteurs ont également engagé plusieurs travaux et exploité les différentes contributions qui leur ont été adressées pour cette mission d'évaluation, en particulier :

– l'organisation d'auditions d'experts, ainsi que des représentants des administrations et des opérateurs concernés ;

– des déplacements au Danemark et au Brésil qui ont permis de rencontrer les principaux acteurs locaux de l'action culturelle de la France.

I. LA RÉFORME DE L'ACTION CULTURELLE DE LA FRANCE, UN EXERCICE SOUS CONTRAINTE

La position historiquement pionnière de la France en matière de rayonnement explique qu'elle soit aujourd'hui dotée d'un réseau culturel extérieur qui se singularise par sa richesse et sa complexité. Mais, s'il demeure aujourd'hui encore le réseau culturel le plus étendu au monde, il doit désormais faire face à de nouveaux défis, dans un contexte de contrainte budgétaire et de concurrence accrue des puissances étrangères. Pour être en mesure de mener une politique d'influence à même de faire entendre sa voix dans le monde, la France doit donc adapter ce réseau aux réalités contemporaines.

A. DES ENJEUX IMPORTANTS DANS UN CADRE CONCURRENTIEL

1. Un dispositif complexe, des objectifs variés

Le réseau culturel extérieur de la France associe une multitude d'acteurs aux statuts et secteurs d'intervention variés, ce qui ne facilite ni le pilotage du réseau, ni la lisibilité de son action.

Au niveau national, le pilotage du réseau n'est pas unifié puisqu'il implique quatre ministères. Si l'action culturelle extérieure est portée à titre principal par le ministère des affaires étrangères (MAE) et, en son sein, par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), sa mise en œuvre sollicite également la collaboration du ministère de la culture et de la communication (MCC), du ministère de l'éducation nationale (MEN) et du ministère de l'enseignement et de la recherche (MESR).

En 2007, l'État a par ailleurs décidé de recourir à des agences qui n'ont toutefois pas permis d'améliorer la transversalité. Chacun de ces opérateurs assure en effet l'animation et la promotion d'un pan de l'action culturelle, sans que la totalité de celle-ci n'ait été confiée à un opérateur unique. Coexistent ainsi trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) :

– l'Institut français, placé sous la tutelle du MAE, assure la promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française et de l'enseignement à l'étranger de la langue française. Il veille aussi à « *répondre aux besoins exprimés par le réseau* » dont il concourt à « *l'animation et la gestion* » ;

– Campus France, placé sous la double tutelle du MAE et du MESR, est en charge de la mobilité internationale des étudiants et chercheurs et de la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur français ;

– France expertise internationale (FEI), placé sous la tutelle du MAE, assure la promotion de l’assistance technique et de l’expertise françaises à l’international ;

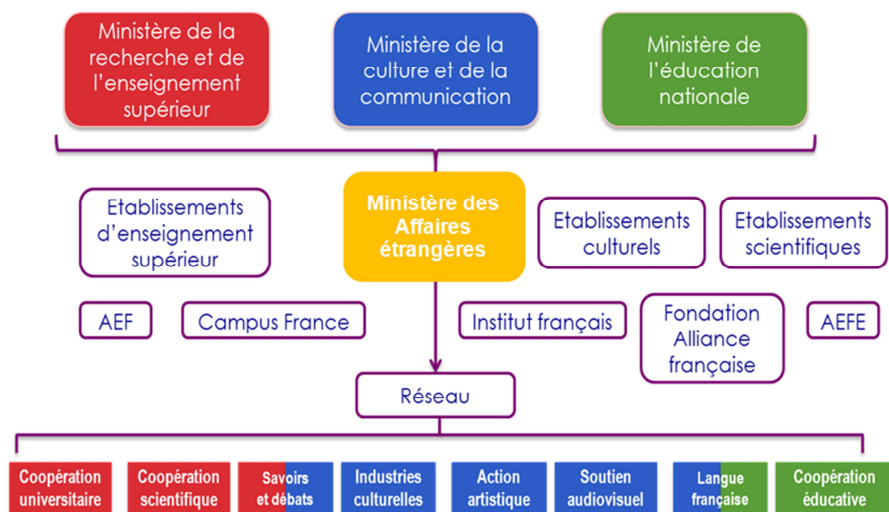
S’ajoute l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE), établissement public national placé sous la tutelle du MAE, qui assure des missions relatives à l’éducation en faveur des enfants français résidant hors de France et contribue au renforcement des relations entre les systèmes éducatifs français et étrangers. L’AEFE sert et promeut par ailleurs un réseau constitué de 488 établissements d’enseignement français à l’étranger.

À l’étranger, la complexité du réseau est encore accentuée par le fait qu’un réseau public et un réseau privé coexistent.

Le réseau public comprend 161 services de coopération et d’action culturelle (SCAC) placés auprès des ambassades et chargés de la mise en œuvre et de l’animation des actions de coopération de la France dans les domaines de la culture et de la politique de coopération. Ces services sont dirigés par des conseillers de coopération et d’action culturelle (COCAC), eux-mêmes placés sous l’autorité des ambassadeurs. 98 de ces SCAC disposent désormais du statut d’établissement à autonomie financière. Il faut encore ajouter à ce réseau public 27 instituts français de recherche à l’étranger (IFRE) prenant la forme d’établissements à autonomie financière (EAF). Placés sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), les IFRE coopèrent avec les institutions universitaires et de recherche des pays d’accueil et les organisations françaises de recherche en sciences humaines et sociales, comme par exemple l’École des hautes études en sciences sociales (EHESS) ou l’Institut de recherche pour le développement (IRD).

Le réseau privé repose, quant à lui, sur un ensemble de structures de droit local, au statut associatif, les « alliances françaises ». Présentes dans 136 pays, les alliances françaises constituent le vecteur privilégié de la politique d’influence française, principalement par les cours de français qu’elles proposent mais aussi en assumant diverses activités permettant la diffusion de la culture française. Reconnue d’utilité publique, la Fondation Alliance française⁽¹⁾ assure la coordination, l’animation et le conseil du réseau des alliances françaises à travers le monde.

(1) Décret du 23 juillet 2007.



Source : Cour des comptes, Le réseau culturel de la France à l'étranger, septembre 2013.

L'action culturelle extérieure est donc animée par de nombreux acteurs qui poursuivent des objectifs ne se limitant pas strictement au champ culturel. De la coopération universitaire à la coopération éducative en passant par la diffusion de la langue française, l'action artistique et le soutien à l'audiovisuel, l'ampleur du champ est avérée. Au total, l'action culturelle extérieure peut ainsi être décomposée en huit domaines d'activité, l'ensemble participant de la mise en œuvre de la diplomatie d'influence française.

2. Les enjeux de la diplomatie d'influence

Concept original mais encore flou, la diplomatie d'influence nécessite la mobilisation d'un grand nombre de secteurs de l'action culturelle extérieure.

a. Une diplomatie d'influence « à la française »

La « diplomatie culturelle et d'influence » fait l'objet du programme 185 de la mission « Action extérieure de l'État » dont le premier objectif est de « renforcer l'influence de la France dans l'Europe ». Dépourvue de définition légale, la notion de diplomatie d'influence est souvent rapprochée du concept de « *soft power* ». Théorisé par Joseph Nye ⁽¹⁾, le « *soft power* » correspond à la capacité d'une institution de séduire et d'influencer d'autres institutions, afin de les persuader de suivre un certain comportement sans avoir recours à la force ou à la menace. Il peut aussi être appelé « *co-optive power* », pour qualifier l'aptitude d'un État à amener les autres pays à définir leurs intérêts en accord avec ses propres préférences. La particularité du *soft power* est de s'appuyer sur des

(1) NYE Joseph, *Bound to lead : The Changing Nature of American Power*, 1990; et *Soft power, Foreign Policy*, n°80 Autumn 1990 New York, Basic Books, 1990.

méthodes non coercitives, telles que l'attraction liée à la langue, la culture, l'idéologie. L'accent est mis sur la séduction et la persuasion. Il se distingue donc du « *hard power* » qui repose sur le recours à la contrainte notamment militaire. Toutefois, le *soft power* est conçu comme complément du *hard power*, auquel il n'est nullement question qu'il se substitue. De plus, la finalité du *soft power* demeure, pour les États-Unis, la capacité de façonner à leur image les autres États. C'est la raison pour laquelle le ministre des affaires étrangères Laurent Fabius ⁽¹⁾ préfère à ce concept celui de diplomatie d'influence.

Selon le ministre, la France est une « *puissance d'influence* » constituée de diverses composantes que sont le poids économique, diplomatique et militaire, le rayonnement scientifique et culturel, la langue française ainsi que les grands principes universels défendus par la France. Le géographe Michel Foucher ⁽²⁾ soutient cette appellation et affirme que l'influence ne saurait se réduire ni au poids économique ni au rayonnement culturel, mais est « *fondée sur le dialogue pour un pays indépendant et capable de parler à tous, pour proposer des solutions, regarder ce qui marche et rapprocher les intérêts dans un monde qui reste fait de rapports de force* ». Il ne s'agit pas d'imposer le modèle français, mais de provoquer un enrichissement mutuel par les échanges culturels notamment, tout ceci permettant *in fine* aux États de mieux se comprendre. Michel Foucher précise d'ailleurs que la particularité de cette approche française intéresse la Chine, qui tout en cherchant à comprendre les ressorts du *soft power* des États-Unis, porte également une attention à la politique d'influence française.

Le réseau culturel extérieur n'endosse pas la totalité des champs de la diplomatie d'influence, mais l'action culturelle demeure bien un élément central de la stratégie diplomatique de la France. Or, le réseau est désormais confronté à de nombreux défis.

b. Les nouveaux défis de l'influence française

En premier lieu, le réseau doit faire face à la perte de vitesse de la francophonie. À cet égard, la progression de 32 % du nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des alliances françaises et des EAF entre 2009 et 2012 ne doit pas tromper. D'abord, cette donnée peut être relativisée au regard du nombre d'heures de cours dispensés (45 millions en 2012), dont l'augmentation se limite à 10 %. Ensuite, la diffusion du français peut rapidement décroître en raison d'un contexte local, comme le prouve la baisse de 12 % du nombre d'heures de cours prodigués par les alliances locales en 2012 au Québec, suite aux restrictions de la politique d'immigration. Enfin, il faut ajouter que la démographie, qui influe grandement sur la diffusion d'une langue, ne joue pas en faveur du français, puisque les pays émergents ne sont pas des bassins francophones.

(1) Discours du ministre Laurent Fabius à l'École Normale Supérieure de Paris le 5 février 2013.

(2) Michel Foucher (Dir.), *Atlas de l'influence française au XXI^e siècle*, Institut français et Robert Laffont, 2013, p. 11 et s.

En second lieu, l'avantage compétitif dont disposait la France en raison de sa présence historique dans de très nombreux pays et du positionnement de son réseau tenant à son passé colonial est aujourd'hui tout relatif. Les cercles d'influence traditionnels de la France ne doivent pas la tenir éloignée des grands pays émergents. Le réseau est donc confronté à la nécessité de s'y redéployer, sans pour autant perdre tout contact avec les alliés traditionnels de la France ni se retirer totalement des pays occidentaux.

En troisième lieu, le bénéfice tenant à l'image globalement positive de la France à l'étranger ne doit pas être tenu pour acquis, d'autant que cette image ne reflète que certains aspects de la culture française. Un sondage réalisé par TNS Sofres pour France-Médias Monde en 2012 sur l'image et l'attractivité de la France pour les étrangers montre en effet que cette image positive repose bien davantage sur les représentations traditionnelles (gastronomie, mode) que sur les secteurs économiques de pointe tels que l'aéronautique. Le réseau doit éviter l'écueil tenant à perpétuer une action trop exclusivement centrée sur les points forts de la culture française que sont le patrimoine, le luxe, la gastronomie ou l'art de vivre, et doit accentuer les efforts dans les secteurs moins immédiatement associés à la culture française.

En quatrième et dernier lieu, il convient de souligner qu'à côté des aspects politiques de la diplomatie d'influence, des intérêts économiques sont également en jeu. Diplomatie d'influence et diplomatie économique sont évidemment connectées. La diffusion d'une image positive du pays et une présence culturelle forte à travers le monde constituent des atouts pour améliorer l'attractivité de la France, et ainsi sa compétitivité. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle une mission de réflexion sur la « marque France » a été lancée en janvier 2013 par les ministres Nicole Bricq, Arnaud Montebourg, Sylvia Pinel et Fleur Pellerin. Ce projet vise à la mise en œuvre d'une stratégie de marque nationale afin de valoriser l'attractivité de la France. Le réseau culturel de la France doit s'associer à cette démarche et soutenir la diplomatie économique, d'autant plus que les échanges culturels peuvent constituer une amorce à des échanges économiques futurs ou immédiats lorsque les manifestations culturelles organisées génèrent la perception de cachets pour des artistes français ou des ventes de produits culturels. L'action culturelle doit ainsi favoriser le dynamisme des industries culturelles et créatives qui comptent actuellement pour environ 5 % des exportations françaises.

Les intérêts économiques ne sont donc pas absents des actions du réseau en faveur de la diplomatie d'influence. Lors d'un déplacement au Brésil, les rapporteurs ont aussi été frappés de constater l'ampleur de l'effet de levier que peut générer l'action du réseau extérieur. À São Paulo, certaines manifestations de promotion de la culture française reposent essentiellement sur des financements locaux.

**L'effet de levier de l'action culturelle extérieure :
illustration à partir du SCAC-IFB de São Paulo**

L'activité de l'antenne du SCAC- Institut français au Brésil (IFB) à São Paulo est particulièrement exemplaire de l'importance de l'effet de levier que l'action culturelle extérieure est susceptible de générer. Dans le seul domaine culturel, le SCAC-IFB est parvenu à toucher en 2012 un public large – un million de visiteurs ou spectateurs – au gré de manifestations générant des retombées économiques positives pour la France.

Celles-ci résultent d'abord de la vente de produits culturels ou des cachets liés à l'organisation de manifestations d'artistes français, transactions qui sont organisées, ou du moins facilitées, par le SCAC de São Paulo. En la matière, 100 euros dépensés par le SCAC génèrent 1 500 euros de cachets ou de recettes pour la France.

Autre élément notable, les interventions du SCAC parviennent à susciter un investissement local important. En effet, 1 000 euros engagés par le SCAC mobilisent un investissement de 100 000 euros du côté brésilien, soit un effet levier de 1 à 100.

L'image positive de la France au Brésil, le rôle joué par le SCAC-IFB de São Paulo pour coordonner les actions, ainsi que l'existence d'un régime fiscal incitatif pour soutenir l'action culturelle sont autant de facteurs explicatifs de la réussite, tant politique qu'économique, de l'activité culturelle extérieure de la France dans ce pays.

Les défis sont donc nombreux pour le réseau culturel extérieur, tenu d'y faire face dans un contexte qui conjugue contrainte budgétaire et concurrence étrangère accrue.

3. Une concurrence et une contrainte budgétaire accrues

a. Une compétition globale pour l'influence

La position de la France liée à l'ampleur de son réseau culturel extérieur est aujourd'hui remise en cause du fait de l'investissement du champ de la diplomatie d'influence par d'autres puissances étrangères. Cette « *compétition pour l'influence* », qualifiée par le ministre des affaires étrangères Laurent Fabius⁽¹⁾ d'« *extrêmement rude* », a d'abord été le fait des puissances traditionnelles, aujourd'hui rejointes par les grands émergents tels que la Chine, le Brésil ou l'Inde.

Sur un modèle très différent du système français, les États-Unis constituent l'acteur dominant de la scène de la diplomatie d'influence mondiale. Ce pays, qui bénéficie de l'extraordinaire diffusion de la langue anglaise et de la culture américaine (cinématographique, musicale ...), ne dispose pas d'un réseau culturel à l'étranger consacré à cette action. Le *soft power* des États-Unis repose plutôt sur des programmes très généreux d'invitations et de bourses universitaires. Certains programmes peuvent venir en appui de la diffusion artistique, comme le programme « *Art in Embassies* » fondé en 1953 et qui consiste, comme son nom l'indique, en l'organisation d'expositions d'artistes américains au sein des ambassades américaines à travers le monde.

(1) Discours à l'École normale supérieure, Paris, le 5 février 2013.

Du côté des puissances traditionnelles européennes, l'Allemagne et le Royaume-Uni disposent en revanche de réseaux culturels extérieurs reposant sur des agences dont le fonctionnement est similaire sur trois points : les postes locaux bénéficient d'une réelle indépendance qui n'entrave pas un travail en bonne intelligence avec les acteurs centraux ; ils font l'objet d'une évaluation régulière et attentive ; leur action est adaptée à différents publics-cibles préalablement identifiés.

Ainsi, au Royaume-Uni, le *soft power* s'appuie essentiellement sur le *British Council*, créé en 1934, dans le but de promouvoir la culture britannique et la langue anglaise. Il prend la forme d'un *Non departmental public Body*, ce qui lui accorde une grande autonomie vis-à-vis du Gouvernement. L'opérateur a toute latitude pour élaborer sa stratégie, mais est régulièrement évalué par le *National Audit Office*. Il entretient par ailleurs des relations de confiance avec le *Foreign Office*, qui le subventionne à hauteur de 179 millions de livres, et il répond devant le Parlement de sa stratégie et de ses performances. Il dispose de 191 bureaux dans 110 pays. Pour déployer son activité, le *British Council* a identifié quatre catégories de public (« *people we will working with* ») que sont le public en situation de contact direct, le public des manifestations culturelles, le public du réseau internet et le public qui entend parler du réseau par les médias. Tous ces publics font l'objet d'un suivi empruntant différentes méthodes (sondages, études spécialisées, logiciels) qui permettent de connaître leurs attentes et leur degré de satisfaction. Le *British Council* a ensuite identifié trois groupes prioritaires qui bénéficient d'une attention particulière : les décideurs sur le plan national ou régional, les futurs décideurs et relais d'opinion, et les aspirants qui sont des jeunes cherchant de l'information et des opportunités.

En Allemagne, la mise en œuvre de la politique extérieure est aussi déléguée à des opérateurs au premier rang desquels figure le *Goethe Institut* qui dispose d'un budget de 288 millions d'euros. Il a été créé en 1951 pour assurer la promotion de la langue allemande et de l'image de l'Allemagne, développer les échanges culturels sur le plan international et diffuser de l'information sur la vie culturelle, sociale et politique du pays. Le *Goethe Institut* comprend 149 instituts locaux dont les directeurs disposent d'une grande autonomie pour mettre en œuvre les objectifs qui leur sont assignés. Une convention-cadre conclue en 2004 avec le ministère fédéral des affaires étrangères affirme toutefois son rôle d'instrument de la diplomatie allemande et favorise ainsi le travail collaboratif entre les directeurs locaux et les ambassadeurs. Par ailleurs, la budgétisation par objectifs du *Goethe Institut* permet une évaluation sur résultats. L'action du *Goethe Institut* a aussi fait l'objet d'une réflexion en termes de public-cible, puisque l'attribution des bourses linguistiques vise par exemple les « vecteurs d'influence » issus de tous les milieux socio-culturels. Il faut encore souligner qu'aux côtés du *Goethe Institut*, le *Deutscher akademischer Austauschdienst (DAAD)*, office allemand des échanges universitaires, œuvre pour mettre en place des projets de coopération universitaire, octroie des bourses aux meilleurs étudiants étrangers et organise des partenariats d'excellence dans le domaine scientifique. Le *DAAD* est lui aussi soumis à une

évaluation rigoureuse réalisée par un organisme extérieur qui s'appuie notamment sur un suivi de grande qualité du réseau des anciens boursiers.

À ces concurrents traditionnels s'ajoutent à présent de nouveaux qui se sont dotés d'instruments propres à renforcer leur capacité d'influence.

C'est le cas de l'Espagne, qui a créé l'Institut Cervantès, à la suite de son adhésion à la Communauté européenne en 1991, afin d'approfondir ses relations économiques et culturelles avec l'Amérique latine et les pays du Maghreb. La définition de ces zones géographiques traduit une empreinte mondiale moindre de cet institut, présent dans une quarantaine de pays.

Mais c'est surtout le cas des grands émergents tels que l'Inde, le Brésil et plus principalement la Chine, qui a récemment rejoint ce contexte concurrentiel, en faisant preuve d'un volontarisme certain. Dans le but d'accroître son *soft power*, la Chine a créé un opérateur, l'Institut Confucius, dédié à l'enseignement du mandarin et à la diffusion de la culture chinoise. Depuis l'instauration du premier institut Confucius en 2004 à Séoul, il a fallu moins d'une décennie à la Chine pour en implanter 435 sur les cinq continents⁽¹⁾. Une présence particulièrement massive peut être observée en Europe, Amérique du Nord et Asie avec un accent mis sur certains pays-cibles⁽²⁾.

Dans ce contexte de compétition globale, le ministre des affaires étrangères Laurent Fabius fait du renforcement de l'influence française une priorité. La difficulté tient à ce que la mobilisation du réseau doit s'opérer dans un contexte budgétaire particulièrement tendu.

b. Un contexte budgétaire national tendu

Il est possible d'observer une baisse patente des moyens du réseau culturel de la France et ce, en dépit de la faible lisibilité de ceux-ci, en raison de leur dispersion.

La Cour des comptes recense une dizaine de programmes budgétaires impliqués dans le financement de l'action culturelle extérieure. À titre principal, une dualité de financement peut être observée entre le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, qui fournit l'essentiel des crédits budgétaires alloués à l'action du réseau culturel français et le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* qui y pourvoit également, notamment en portant la masse salariale des équivalents temps plein (ETP) du réseau d'action culturelle dans les pays éligibles au développement. Le programme 185, conçu comme un grand programme unique supposé couvrir l'ensemble de l'action culturelle extérieure, n'a donc pas atteint cet objectif d'unification des crédits.

(1) D'après l'ambassade de Chine en France, à l'heure actuelle, la France compte sur son territoire dix-sept instituts Confucius et trois classes Confucius.

(2) Ces pays-cibles sont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni pour l'Europe, les États-Unis et le Canada pour l'Amérique du Nord, le Japon, la Corée et la Thaïlande pour l'Asie.

La lisibilité budgétaire est encore altérée par les changements de périmètre intervenus entre ces deux programmes finançant l'action culturelle au sein du MAE. Le programme 185, intitulé jusqu'en 2010 *Rayonnement culturel et scientifique* répond à présent à une logique thématique : il comprend l'ensemble des crédits consacrés à la coopération culturelle, linguistique, universitaire et scientifique, quel que soit le pays concerné. Ce nouveau périmètre se substitue à la répartition géographique en vigueur avant 2010 selon laquelle les actions dirigées vers les pays développés au sens de l'OCDE relevaient du programme 185 *Rayonnement culturel et scientifique*, tandis que les actions en faveur des pays en développement ou émergents relevaient du programme 209.

Il faut aussi ajouter à cette complexité les différents transferts de responsabilité effectués entre les opérateurs (Institut français et Campus France), ainsi que l'expérimentation depuis 2011 du rattachement de certains postes à l'Institut français.

Malgré la faible lisibilité des documents budgétaires, il est possible de percevoir une tendance globale à la diminution du budget consacré à l'action culturelle extérieure.

Le montant agrégé du budget dévolu à l'action culturelle extérieure, tel qu'il résulte de la dizaine de programmes budgétaires impliqués, se porte en 2013 à 1,3 milliard d'euros. Sa hausse apparente de 13,5 % depuis 2009 ne traduit pas l'évolution réelle des moyens budgétaires alloués au réseau culturel.

D'abord, cette hausse doit être interprétée à la lumière des changements de périmètre des programmes 185 et 209. La Cour des comptes note en outre qu' « *en raison des transferts de responsabilité opérés entre les opérateurs, l'interprétation des masses budgétaires depuis 2008 est rendue encore plus aléatoire* ».

Ensuite, une analyse ciblée sur le programme 185 permet d'observer la diminution des crédits engagée depuis 2012. Aux 751,7 millions d'euros de crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2012 ont succédé 749 millions d'euros en LFI 2013, puis 724,7 millions d'euros en LFI 2014. Une baisse de 3,3 % des crédits doit donc être constatée en 2014.

Enfin, l'enveloppe budgétaire consacrée au réseau culturel peut encore être relativisée, au regard de la ventilation des crédits au sein du programme 185. L'étude de cette répartition permet de constater que le financement de l'enseignement français à l'étranger capte en réalité 57 % des crédits du programme 185. La part consacrée à l'action du réseau culturel extérieur s'en trouve d'autant plus réduite.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT – PROGRAMME 185 – LFI 2014

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014
01	Animation du réseau		42 838 905	1 354 697	44 193 602
02	Coopération culturelle et promotion du français		40 809 871	32 840 434	73 650 305
03	Enjeux globaux		243 501	8 700 327	8 943 828
04	Attractivité et recherche		10 058 339	91 737 730	101 796 069
05	Agence pour l'enseignement français à l'étranger		416 500 000		416 500 000
06	Dépenses de personnel concourant au programme "Diplomatie culturelle et d'influence"	79 638 228			79 638 228
Total		79 638 228	510 450 616	134 633 188	724 722 032

Source : projet annuel de performance 2014, programme 185.

Cette évolution budgétaire s'inscrit dans l'effort de redressement des finances publiques et doit reposer sur la diminution des dépenses obligatoires et la réalisation d'économies sur les dépenses pilotables. L'effort de rationalisation engagé, une gestion plus rigoureuse des crédits et le pilotage des actions ont d'ailleurs permis de compenser les baisses de crédits. Il est néanmoins possible de se demander si le seuil critique n'est pas à présent atteint. La modestie des moyens budgétaires accordés aux postes entraîne des répercussions réelles sur l'activité du réseau. Elle met en péril leur capacité à lever des financements locaux sur les projets mis en œuvre (effet de levier). Elle les place en grande difficulté pour faire face à l'accroissement des dépenses de fonctionnement et pour continuer d'accomplir la totalité de leurs missions. En filigrane, c'est bien la question de l'universalité du réseau, tant sur le plan thématique que géographique, qui se pose.

Pour compenser les baisses de crédits, la stratégie d'influence devra privilégier en 2014 les moyens d'intervention capables de mobiliser des financements additionnels (ressources propres des Instituts français et alliances françaises et programmes de partenariats qui donnent lieu à des cofinancements). Cette orientation s'inscrit dans la continuité des années précédentes qui ont vu le taux de ressources propres considérablement progresser. Un taux d'autofinancement de 50 % pour les instituts français de recherche à l'étranger et de 68 % pour les EAF pluridisciplinaires a ainsi été atteint en 2012. Ces recettes propres proviennent des cours de langue, de la billetterie, de la certification, etc.

Cette démarche présente néanmoins l'inconvénient de placer les postes locaux dans des conditions d'inégalité : le potentiel de levée de recettes se présente différemment selon les continents et les pays ; tous les instituts locaux n'ont pas la possibilité de susciter des co-financements d'une ampleur suffisante pour compenser la baisse des crédits budgétaires.

Ce contexte budgétaire est donc source d'inquiétude pour le déploiement de la diplomatie d'influence française, et ce en dépit des réformes engagées ces dernières années pour améliorer la lisibilité et l'action du réseau.

B. LES RÉFORMES : DE L'AMBITION À LA POLITIQUE DES PETITS PAS

Malgré les différentes réformes engagées à un rythme soutenu ces dernières années, l'objectif d'une rationalisation du réseau culturel extérieur peine à être atteint.

1. Une succession de réformes inabouties

Au terme d'une lente maturation, le réseau culturel a fait l'objet d'une restructuration importante sur la période récente. L'objectif de clarification et d'unification du réseau culturel français est proclamé dès 1979⁽¹⁾. Depuis lors, il est réaffirmé, de façon constante et régulière, dans les travaux parlementaires. En 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), puis du livre blanc sur la politique étrangère de la France⁽²⁾, la réforme a pu être engagée autour de trois axes d'intervention destinés à renforcer la cohérence de l'action culturelle extérieure de la France.

Les propositions du Livre blanc sur la politique étrangère de la France relatives au réseau culturel français

Proposition 7 : Promouvoir les idées et la culture françaises au service de la diversité.

Mesure 7.1 : restructurer le réseau des centres culturels, en les rapprochant des services de coopération et d'action culturelle ;

Mesure 7.2 : définir et mettre en place un véritable opérateur, ce qui implique qu'il soit en charge non seulement des moyens d'intervention, mais aussi du personnel et du réseau ;

Mesure 7.3 : confier à une direction des Affaires culturelles et de l'influence le pilotage de notre politique culturelle extérieure, au moins jusqu'à la mise en place d'un véritable opérateur.

Source : La France et l'Europe dans le monde - Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008 – 2020.

a. Un premier volet achevé : la fusion des SCAC et des EAF

Le premier volet de la réforme a consisté en l'instauration, à l'étranger, d'opérateurs plus visibles, regroupés sous un même label aisément identifiable et dotés d'une autonomie financière leur permettant de gagner en flexibilité de gestion pour faciliter la recherche de cofinancement.

Avant 2008, le réseau public à l'étranger voyait en effet cohabiter dans 93 pays une dualité de structures : d'une part, les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) rattachés aux ambassades, d'autre part, 98 centres et instituts culturels, services extérieurs de l'État dépourvus de personnalité juridique et prenant la forme d'établissements à autonomie financière (EAF). Cette

(1) En 1979, le rapport Rigaud propose la création d'une agence unique en charge de l'action culturelle extérieure.

(2) Juppé Alain, Schweitzer Louis (dir.) *La France et l'Europe dans le monde (2008-2020)*, Paris, La documentation française, 2008.

organisation, peu rationnelle et source de confusion, a fait l'objet de préconisations allant dans le sens d'un rapprochement des services.

Le premier rapport d'étape établi dans le cadre de la RGPP remis en 2008 au président de la République ⁽¹⁾ projette d'accroître l'efficacité du réseau culturel français, en instaurant « *une structure unique et lisible dans chaque pays* » par la « *fusion sous un label unique sur le terrain, des services de coopération culturelle et des centres culturels au sein d'un seul établissement, disposant d'une grande autonomie financière* ». C'est cette même idée que reprend le livre blanc sur la politique étrangère de la France lorsqu'il propose de « *restructurer le réseau des centres culturels, en les rapprochant des services de coopération et d'action culturelle* ».

La fusion des SCAC et des EAF, débutée en 2009, s'est achevée au début de l'année 2013. Le processus a consisté à regrouper en un établissement unique doté de l'autonomie financière et dénommé « Institut français », l'ensemble des personnels et des moyens d'intervention des services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC) et des centres culturels relevant du programme 185. Selon le ministère des Affaires étrangères ⁽²⁾, la fusion a conduit « *à des dispositifs locaux plus lisibles et plus visibles (organigramme unique, label unique), dotés d'une gestion plus souple (statut d'EAF favorisant les cofinancements, système financier consolidé, favorisant les redéploiements, dans les pays à grand réseau)* ». La Cour des comptes confirme le bilan positif de cette réforme qui a facilité la définition d'une stratégie globale dans chaque pays et l'optimisation des moyens en fonction des priorités. Le bénéfice en termes de clarification de l'image externe du réseau est également salué par tous.

Parallèlement à cette première étape consacrée à l'amélioration de la cohérence du réseau au niveau local, une deuxième étape relative aux agences nationales a été portée par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. Sur ce point, l'objectif initial de rationalisation ne peut être considéré comme véritablement atteint.

b. La loi du 27 juillet 2010 : une timide rationalisation des agences nationales

L'ambition initiale de la réforme projetée par le ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner était de faire en sorte que la diplomatie d'influence de la France puisse s'appuyer sur des opérateurs nationaux en nombre limité, compétents sur des champs transversaux, afin de favoriser le pilotage interministériel du réseau et d'en améliorer encore la visibilité.

Avant la réforme, sept opérateurs principaux étaient impliqués dans quatre domaines de la diplomatie d'influence. L'association CulturesFrance était chargée de l'action culturelle extérieure. Le Groupement d'intérêt public (GIP) Campus

(1) Révision générale des politiques publiques, premier rapport d'étape, La documentation française, 2008.

(2) Projet annuel de performances 2014- Mission action extérieure de l'État.

France, l'association Egide et l'établissement public administratif Agence pour l'enseignement français à l'étranger appréhendaient les questions d'enseignement scolaire et universitaire. L'EPIC Agence française de développement et le GIP France coopération internationale avaient en charge l'aide au développement. Enfin, l'Audiovisuel extérieur de la France, qui a la forme d'une société anonyme détenue par l'État, s'occupe comme son nom l'indique des radios et télévisions destinées à l'international.

Le projet de loi a donc prévu la création de deux opérateurs, l'un en charge de l'action culturelle extérieure, l'autre en charge de l'expertise et de la mobilité internationale. Au stade même de l'initiative législative, l'ambition d'une réduction drastique du nombre d'opérateurs était donc déjà abandonnée. Mais la création d'une agence en charge de la mobilité et de l'expertise internationale permettait tout au moins de regrouper trois structures : l'association Egide, chargée de la gestion des programmes de mobilité internationale de l'État, et deux groupements d'intérêt public, d'une part, France Coopération Internationale, chargé de l'appui aux opérateurs nationaux et de la promotion de l'expertise française, et, d'autre part, Campus France, chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français.

Cet effort de rationalisation, pourtant assez modeste, a encore été limité en première lecture devant l'Assemblée nationale qui a adopté un amendement tendant à substituer à l'agence française pour l'expertise et la mobilité internationales deux EPIC : Campus France, qui reprendrait les missions préalablement remplies par Egide et Campus France, et France expertise internationale, qui se substitue à France coopération internationale pour s'occuper de l'expertise technique internationale. Le rapporteur de la commission des affaires étrangères, Hervé Gaymard, a motivé cette modification par la nécessité de distinguer clairement les deux politiques publiques que sont l'attractivité en matière d'enseignement et de recherche et l'expertise internationale. D'un système initial dans lequel deux agences devaient se substituer à quatre opérateurs préexistants, la loi a finalement consacré la création de trois opérateurs, se substituant à quatre opérateurs préexistants.

Le texte de loi définitif se présente alors sur deux aspects en deçà des objectifs annoncés. D'abord, sur le plan quantitatif, cette réforme ne permet la disparition que d'un seul opérateur. Ensuite, sur la définition des champs de compétence de ces opérateurs, la répartition thématique demeure. La loi de 2010 est une illustration de plus de cette politique des petits pas menée en matière de diplomatie d'influence depuis plusieurs décennies. Elle n'a pas permis la réforme d'ampleur attendue tendant à fédérer tous les secteurs de la diplomatie d'influence autour de quelques opérateurs nationaux aux compétences transversales.

Ainsi, sans bouleverser fondamentalement le paysage administratif de la diplomatie d'influence, la loi du 27 juillet 2010 se borne à renouveler le cadre de l'action extérieure de l'État dans trois champs d'activité.

Campus France, EPIC placé sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, assume quatre missions relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche ainsi qu'à la mobilité étudiante internationale.

Les missions de l'établissement Campus France définies par la loi

L'établissement public Campus France a notamment pour missions :

1° La valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français, y compris par le suivi régulier des ressortissants étrangers ayant accompli tout ou partie de leur cursus dans le système français d'enseignement ou le réseau d'enseignement français à l'étranger ;

2° L'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, y compris l'aide à la délivrance des visas et l'hébergement, en appui aux universités, aux écoles et aux autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi qu'aux collectivités territoriales ;

3° La gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs ;

4° La promotion et le développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

L'établissement public Campus France exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger. Il collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales, les universités, les écoles et les autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche et les organisations concernées, ainsi qu'avec des partenaires publics et privés.

Source : article 6 de la loi n° 2010-873 du 24 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

France expertise internationale, EPIC placé sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères, concourt à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger dont il encourage le développement. Il contribue également à la maîtrise d'œuvre de projets sur financements bilatéraux et multilatéraux, dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'État.

Enfin, l'Institut français, EPIC placé sous la tutelle exclusive du ministère des Affaires étrangères, devient l'opérateur de l'action culturelle extérieure de la France. Il reprend le champ d'intervention de l'association CulturesFrance, comprenant la promotion à l'étranger de la création contemporaine française, l'organisation des saisons culturelles et la mise en œuvre de l'aide au développement dans les secteurs de la culture. L'Institut français s'est aussi vu confier des missions supplémentaires. Son champ de compétence englobe par exemple à présent la promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français, ainsi que le soutien à la circulation des écrits, des œuvres et des auteurs, en particulier francophones. Surtout, l'Institut français est investi de la tâche d'informer le réseau culturel français à l'étranger sur l'offre culturelle française, mais aussi de conseiller et former les

personnels français et étrangers concourant à ses missions. En vertu de ces missions complémentaires, l'Institut français est en mesure d'apporter un soutien utile à l'activité du réseau.

Les missions de l'Institut français définies par la loi

« S'inscrivant dans l'ambition de la France de contribuer à l'étranger à la diversité culturelle et linguistique dans un esprit de partenariat avec les pays d'accueil, l'Institut français concourt, en faisant appel au réseau culturel français à l'étranger, à la politique culturelle extérieure définie par le ministre des affaires étrangères, en étroite concertation avec les ministres concernés, en particulier le ministre chargé de la culture. L'Institut français a notamment pour missions :

- 1° La promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française ;
- 2° Le développement des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères ;
- 3° Le soutien à la création, au développement et à la diffusion des expressions artistiques du Sud, ainsi que leur promotion et leur diffusion en France et à l'étranger ;
- 4° La diffusion du patrimoine cinématographique et audiovisuel, en concertation étroite avec les organismes compétents dans ces domaines ;
- 5° La promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français ;
- 6° Le soutien à une large circulation des écrits, des œuvres et des auteurs, en particulier francophones ;
- 7° La promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française ;
- 8° L'information du réseau culturel français à l'étranger, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française ;
- 9° Le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger, en liaison avec les organismes compétents. À ce titre, l'institut est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels.

L'Institut français exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de la culture. (...) Il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger. L'Institut français collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales et notamment les départements et collectivités d'outre-mer, les organisations professionnelles concernées par l'exportation des industries culturelles françaises, les institutions de création et de diffusion culturelle françaises et étrangères, ainsi qu'avec des partenaires publics et privés, dont les alliances françaises.

Pour l'accomplissement de ses missions, il fait appel au réseau diplomatique à l'étranger, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui sont liés par convention aux missions diplomatiques. L'Institut français concourt à l'animation et à la gestion du réseau culturel. Il émet un avis sur la programmation des activités des établissements culturels français à l'étranger, sur les nominations et les évaluations des agents du réseau culturel, sur l'allocation des moyens humains, financiers et immobiliers dont dispose le réseau ainsi que sur leur répartition géographique (...).

L'existence d'un nouvel opérateur en charge de l'action culturelle extérieure de l'État devait aussi permettre d'envisager de lui rattacher les postes du réseau public local. Faute de pouvoir réaliser cette réforme dans l'immédiat en raison de fortes réticences (cf. *infra*), le principe d'une expérimentation, annoncé par le ministre au cours du processus législatif, a été consacré par la loi du 27 juillet 2010. Cette expérimentation, qui vient de s'achever, n'a cependant pas démontré les bénéfices qui en étaient attendus.

2. L'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français : enseignement d'une réforme avortée

Afin d'améliorer la visibilité du réseau et de parfaire son pilotage, le législateur a décidé d'engager l'expérimentation du rattachement du réseau culturel public local à l'Institut français. Le bénéfice attendu d'un tel rattachement tenait en deux volets. D'une part, il aurait permis de doter l'action culturelle extérieure d'un grand opérateur, capable de piloter et d'améliorer la gestion du réseau regroupé sous une marque unique. D'autre part, il aurait permis d'octroyer aux établissements du réseau le statut de bureau d'un EPIC et d'accroître leur flexibilité de gestion, afin de lever des fonds et d'attribuer des subventions. L'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 définissait le cadre de l'expérimentation. Prévue pour durer trois ans à compter de la promulgation de la loi, l'expérimentation vient de s'achever. Les conditions dans lesquelles elle s'est déroulée ne permettent pas d'en tirer des conclusions positives justifiant sa généralisation.

a. Une expérience peu exploitable

L'expérimentation s'est déroulée dans les conditions prévues par la loi. Le ministre des affaires étrangères a choisi 12 postes ⁽¹⁾ du réseau public, constituant un échantillon représentatif en termes d'effectifs, de moyens et d'implantation géographique. Par exemple, quatre des postes retenus ⁽²⁾ ne disposaient pas d'établissement à autonomie financière, afin de tester la faisabilité de créer un établissement culturel à partir d'un bureau de l'EPIC. Le Gouvernement a également respecté l'exigence législative commandant la remise chaque année d'un « rapport d'évaluation prospective des résultats de cette expérimentation ». Certaines difficultés ont pourtant conduit à ce que les résultats de l'expérimentation ne puissent finalement pas être exploités réellement.

D'abord, il n'a pas été possible d'expérimenter le rattachement du réseau sur une durée significative. Pour débiter l'expérimentation, il a fallu attendre la création de l'Institut français, intervenue le 1^{er} janvier 2011. Cinq mois ont ensuite été nécessaires pour concevoir les modalités concrètes de l'expérimentation (désignation des 12 postes expérimentateurs, fixation du cahier des charges...).

(1) *Cambodge, Chili, Danemark, Émirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Inde, Koweït, Royaume-Uni, Sénégal, Serbie, Singapour.*

(2) *Émirats Arabes Unis, Ghana, Koweït, Singapour.*

Une fois l'expérimentation officiellement lancée, le 1^{er} janvier 2012, une dizaine de mois a encore été consacrée à la mise en place du cadre technique, sur le plan comptable notamment. Il résulte de tout ceci que malgré les vingt mois accordés à l'expérimentation, il n'a pas été possible d'observer un fonctionnement normal des douze postes rattachés.

Ensuite, quant au cadre retenu, le protocole d'expérimentation conclu avec l'Institut français a exclu toute prise de risque. La clause de réversibilité prévue par la loi a obéré la possibilité d'observer les changements économiques initialement attendus. En effet le dispositif législatif prévoyait en effet le rétablissement de droit dans leur statut initial des personnels à la fin de l'expérimentation si celle-ci devait être jugée non concluante. Cette condition, introduite pour surmonter certaines réticences, a empêché que le rattachement ne soit réellement expérimenté dans toutes ses composantes, notamment en termes budgétaires ou d'emploi. En effet, les agents expatriés n'ont pas été transférés à l'EPIC, les accords culturels bilatéraux n'ont pas été renégociés et aucune décision immobilière n'a été prise.

Enfin, la dissymétrie des mandats respectifs de l'Institut français et des postes du réseau a été problématique. Le périmètre retenu, conforme à la fusion SCAC/EAF, s'étend à la coopération scientifique et universitaire, champs d'intervention pour lesquels l'Institut français n'est pas compétent puisqu'ils relèvent de Campus France. Ce choix d'un périmètre large, conçu comme une garantie supplémentaire à la réversibilité, faisait par ailleurs écho à une demande des ambassadeurs, soucieux de la continuité des dispositifs locaux entre les missions d'attractivité universitaire et les missions culturelles et linguistiques. Le ministère a pourtant rapidement observé, dans le deuxième rapport d'évaluation déposé en mars 2013, qu'un tel périmètre ne serait pas tenable en cas de généralisation de l'expérimentation.

Sous réserve du caractère peu exploitable des constats réalisés, les deuxième et troisième rapports d'évaluation prospective de l'expérimentation, respectivement remis par le ministère des affaires étrangères en mars et octobre 2013, dressent un bilan très mitigé de l'expérimentation.

b. Un bilan non concluant

Les rapports d'évaluation soulignent à plusieurs égards l'absence d'amélioration notable imputable au rattachement expérimenté. D'abord, rien ne permet d'attester que la capacité des établissements à mobiliser des fonds et du cofinancement a été stimulée. Ensuite, les relations entre les alliances françaises et le réseau public n'ont pas été apaisées. Au contraire, des craintes ont même été exprimées quant aux manquements possibles au principe de neutralité dans la répartition des crédits au sein des postes animés par un directeur de bureau local de l'EPIC. L'inquiétude d'une marginalisation progressive du réseau associatif est également latente. Enfin, les quelques résultats positifs relevés sont présentés comme étant davantage le fait de la création de l'Institut français et de la réforme

de 2010 que de cette expérimentation. Il en va ainsi du bénéfice lié à la formation des agents et à l'accroissement de la visibilité des actions du réseau, en raison de la création du label Institut français. Seule la capacité nouvelle des bureaux locaux à accorder des subventions a été présentée comme un résultat positif de l'expérimentation, notamment pour les postes rattachés dépourvus d'EAF. Mais sur ce point, le ministère souligne que cette avancée devrait pouvoir s'inscrire dans l'évolution souhaitée des EAF quant à la consolidation juridique de leurs statuts.

Les rapports d'évaluation insistent en outre sur les risques et contraintes que susciterait la généralisation de l'expérimentation, auxquels il faudrait ajouter un coût conséquent.

Ainsi, la nécessité de conserver un lien entre les établissements locaux et l'ambassade a été soulignée par tous les postes, soucieux d'abord de se prémunir du risque de fiscalisation des activités génératrices de revenus, ensuite de maintenir la protection découlant du statut diplomatique pour la sécurité des biens et des personnes, enfin de ne pas affaiblir la crédibilité des dispositifs auprès des autorités locales. Le sujet est particulièrement sensible à un moment où certains pays contestent les avantages ou exemptions acquis par nos EAF. Or, en cas de généralisation de l'expérimentation, les SCAC-EAF devraient être transformés en bureaux locaux de l'EPIC parisien juridiquement indépendants du poste diplomatique, ce qui induirait un éloignement du dispositif officiel de représentation de la France et pourrait, de surcroît, affaiblir la coordination optimale des différents volets de l'action diplomatique.

Par ailleurs, le ministère a évalué le coût budgétaire net du rattachement généralisé du réseau à environ 52 millions d'euros. Cette somme, jugée réaliste par la Cour des comptes, bien qu'il faille aussi tenir compte des économies potentielles que susciterait une gestion plus dynamique du réseau, comprend la masse salariale, tant en administration centrale que dans le réseau culturel à l'étranger⁽¹⁾, ainsi que les frais de structure, tels que le loyer complémentaire pour l'EPIC et le développement du réseau informatique.

Au total, le troisième rapport d'évaluation de l'expérimentation conclut que, « *tout en faisant preuve de sa viabilité, d'indéniables qualités de continuité avec le dispositif précédent, l'expérimentation n'a pas apporté la démonstration qu'elle en améliorerait l'efficacité et l'efficience* ». La Cour des comptes a également relevé que l'expérimentation ne « *permet pas de conclure de manière probante aux avantages éventuels du rattachement à un opérateur* ».

(1) Le troisième rapport d'évaluation sur l'expérimentation remis par le MAE intègre dans ce surcoût, à la fois, les coûts de structure et les coûts de personnel. Pour les coûts de personnel, cela inclut la création de conseillers dans 15 ambassades qui serait rendue nécessaire par la répartition des activités. Le même rapport évalue le coût du transfert de 85 agents en centrale à 5 millions d'euros et le coût des 800 expatriés entrant dans le périmètre de l'Institut français à 13 millions d'euros. Pour les coûts de structure, cela intègre les frais d'investissements, informatique, mobilier, réseau, câblage, logiciels.

En conséquence, le ministre des Affaires étrangères a annoncé le 22 octobre 2013 ⁽¹⁾ sa décision de ne pas étendre ni systématiser le rattachement des centres culturels à l'étranger à l'Institut français. A l'appui de cette décision, le ministre a retenu deux arguments principaux : le coût budgétaire du rattachement et les inconvénients liés à l'éloignement organique entre les ambassadeurs et le réseau. Le ministre a, néanmoins, décidé de pérenniser le nom de l'Institut français, ainsi que ses fonctions de coordination.

L'Institut français, nonobstant la question de son pouvoir tutélaire sur les postes locaux, a donné satisfaction en termes d'amélioration de la visibilité de l'action culturelle extérieure et du soutien qu'il a pu apporter aux postes. Il reste qu'à la suite de l'annonce de l'abandon du rattachement, son rôle en termes de tutelle stratégique sur le réseau doit être redéfini.

Si l'on confronte l'impact modeste des réformes réalisées aux grandes ambitions initiales, une certaine insatisfaction demeure. Faute d'une véritable restructuration profonde de la diplomatie d'influence française, la réalisation de réformes successives parfois mal préparées représente un coût budgétaire réel. Or, un grand nombre de choix doivent encore être opérés.

(1) *Intervention du Ministre lors de l'examen des crédits 2014 de la Mission « action extérieure de l'État » en Commission élargie à l'Assemblée nationale.*

II. DES CHOIX NÉCESSAIRES

Avec plus de 1 500 implantations aux statuts divers, le réseau culturel français est le plus étendu au monde. En dépit des efforts menés pour accroître les ressources extrabudgétaires, estimées à 290 millions d'euros en 2013, l'érosion des moyens de financement est patente.

L'attachement de la France à l'universalité de son réseau diplomatique a été maintes fois réaffirmée, depuis le Livre blanc de 2008 jusqu'à récemment, par M. Laurent Fabius⁽¹⁾. Toutefois, l'universalité n'exclut pas de définir des priorités, d'élaborer des stratégies différenciées suivant les postes et d'adapter nos outils en profitant des leviers technologiques.

A. DÉFINIR DES PRIORITÉS ET MODERNISER NOS OUTILS

Organiser une grande foire dédiée à l'art de vivre à la française avec les milieux économiques de Copenhague, encourager des étudiants brésiliens de São Paulo à poursuivre leurs études supérieures en France, animer le dernier cinéma d'art et d'essai du Sénégal à Dakar, envoyer des touristes dans l'île de Ré grâce à la projection du film *Alceste à bicyclette*, faire connaître aux investisseurs danois les dernières innovations françaises dans le secteur médical, voilà quelques-unes des réalisations que les rapporteurs ont eu à connaître au cours de leurs travaux. Toutes ces réalisations – coopération de long terme ou manifestation temporaire – sont créatrices d'actifs pour la France. Très concrètement, elles sont susceptibles de développer la demande pour les productions françaises, de renforcer la prise en compte des intérêts des Français dans l'élaboration des normes mondiales, de servir de support à des relations étroites avec des pays qui comptent sur la scène internationale, de favoriser la compréhension mutuelle entre les peuples, condition d'une paix durable...

Pourtant, l'évaluation de la Cour des comptes montre que le ministère des Affaires étrangères et le réseau culturel de la France à l'étranger sont encore trop éloignés d'une gestion en termes d'actifs. Peu d'évaluations, des bilans épars, des personnels en mouvement qui emportent avec eux leurs savoir-faire : rien ne semble s'inscrire dans la durée. L'impact des réalisations n'est pas mesuré et pour cause : les objectifs de ces nombreuses réalisations ne sont ni fixés *a priori*, ni déduits *a posteriori*.

(1) « Il n'est pas question de revenir sur son universalité, qui est un atout de notre diplomatie. », Cf. *audition du ministre des affaires étrangères, M. Laurent Fabius, devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, le 16 octobre 2013.*

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

La Cour des comptes estime indispensable que le ministère consacre du temps et des moyens à l'analyse et à la redéfinition de son action, au prix du renoncement à quelques manifestations artistiques, si nécessaire. Cette réorientation doit être opérée à deux niveaux : à Paris et dans le réseau.

a. Une typologie des pays, des publics et des actions

La nécessité d'exprimer des priorités était déjà affirmée dans le Livre blanc de 2008 sur la politique étrangère et européenne de la France : « *le MAEE doit définir une stratégie de l'action culturelle et universitaire extérieure plus sélective, plus ciblée, et qui établit une hiérarchie claire entre ses objectifs et ses modes d'intervention.* »⁽¹⁾. La différenciation revêt en pratique trois aspects.

En premier lieu, il s'agit d'élaborer **une géographie prioritaire** pour opérer des redéploiements. Ce travail est en cours. Comme l'a rappelé récemment le ministre des Affaires étrangères, « *le réseau se redéploie vers nos géographies prioritaires, les pays émergents et les pays en sortie de crise, à hauteur de 300 agents sur trois ans, principalement à partir des effectifs d'Europe et d'Amérique du Nord. Il y aura ainsi par exemple des créations d'emplois en Chine, en Inde, en Afrique du Sud, en Indonésie, également au Mali (+4) et en Birmanie. [...] Un examen a été fait pays par pays et a conduit à établir une liste de treize pays où les postes seront très allégés et travailleront sur deux à trois missions exclusivement.* »⁽²⁾. Si ce travail de redéploiement est actuellement à l'œuvre pour le réseau diplomatique dans sa globalité, rien n'interdit de mener une réflexion spécifique et complémentaire en matière culturelle. Les tentatives de typologie géographique initiées par le ministère n'ont pas abouti à ce jour.⁽³⁾

En second lieu, constatant l'ampleur du périmètre de l'action culturelle, le nombre des intervenants et la diversité des instruments mobilisables (cours de français, bourses, manifestations culturelles, soutien à la traduction d'œuvres françaises, etc.), la Cour des comptes plaide en faveur d'**une matrice des interventions**. Elle constate qu'aujourd'hui, le réseau ne peut s'appuyer sur un modèle logique d'action culturelle, car les interactions entre les huit domaines particuliers qu'elle recouvre et la vingtaine d'instruments qu'elle mobilise ne sont pas recensées et analysées. À la typologie des pays pourrait utilement répondre une typologie des interventions, sur laquelle s'appuieraient les projets de synergies entre les postes, la politique de formation et de professionnalisation des agents culturels ou la recherche d'une meilleure complémentarité avec les alliances françaises.

(1) Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020.

(2) Audition du ministre des affaires étrangères, M. Laurent Fabius, devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, le 16 octobre 2013.

(3) Cf. rapport de la Cour des comptes annexé au présent rapport, p. 124.

En troisième et dernier lieu, il importe de davantage prendre en compte les attentes de publics spécifiques. La Cour des comptes regrette l'insuffisante **analyse des publics** menée par le ministère. Au cours de leurs déplacements et de leurs auditions, les rapporteurs ont constaté que cette capacité d'analyse existait dans certains postes mais qu'elle était peu développée, faute de moyens. En tout état de cause, l'analyse des publics reste peu formalisée et peu exploitée sur le plan stratégique. Tout au plus est-il fait mention dans les rapports ministériels des « élites » des pays émergents.

Le Livre blanc de 2008 rappelait que les collaborateurs des membres du Congrès américain ou les experts des affaires européennes ont été des cibles prioritaires, notamment pour le programme d'invitation des personnalités d'avenir (cf. encadré *infra*). Il demandait déjà en 2008 « *que le ministère des Affaires étrangères et européennes définisse une véritable stratégie concernant les publics visés* » afin « *d'exposer à nos conceptions et aux réalités de notre pays des personnalités choisies en raison de leur capacité d'écoute et de leur audience potentielle dans leur pays.* » La nécessité d'élargir la notion de public-cible, en dépassant les seules élites, était déjà évidente s'agissant de la coopération universitaire : « *notre enseignement doit s'efforcer d'aller au-delà des seules élites politiques et économiques, et s'ouvrir à des publics plus représentatifs des segments d'avenir des pays où il est implanté.* »

À l'heure d'Internet et de la mondialisation, la notion d'élite évolue. Les relais d'opinion, les créateurs de tendances, les porteurs d'innovations n'appartiennent pas toujours à l'élite en place. Au cours de son audition, M. Olivier Poivre d'Arvor, directeur de France Culture, estimait par exemple qu'il serait fondamental dans le contexte actuel d'offrir des études en France à des jeunes Syriens et de financer des programmes d'accueil de jeunes artistes en France.

Le Programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA)

Depuis 1989, le ministère des Affaires étrangères et européennes invite en France des personnalités étrangères d'avenir identifiées par le réseau diplomatique et par le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS). Plutôt jeunes et en début de carrière, connaissant mal ou pas du tout la France, ils sont appelés à exercer une influence croissante dans les affaires de leur pays et, le cas échéant, dans les relations de celui-ci avec la France. Il s'agit d'apporter à ces futures élites une connaissance réelle de la France, fondée sur des entretiens et des contacts professionnels, dans et en dehors de l'administration, correspondant à leurs activités et centres d'intérêt. Ces séjours d'études ont bénéficié à 1 500 personnes depuis la mise en route du programme. Ces personnalités sont issues de cercles variés : élus ou responsables politiques, mais aussi hauts fonctionnaires, universitaires, représentants de la société civile. Des séjours thématiques sur des grands sujets d'actualité sont le cas échéant organisés à l'intention de délégations nationales ou multinationales. Le Programme s'efforce aussi de maintenir une représentation diversifiée de chaque continent, tout en s'adaptant à l'actualité internationale et aux priorités (grands partenaires, Europe, Afrique subsaharienne, Proche-Orient jusqu'à présent). Enfin, il veille tout particulièrement à garder contact avec ses « anciens » dans le but de créer des amicales informelles des invités. Parmi ces invités, un bon nombre a accédé à des responsabilités importantes ou à des

positions d'influence majeure : membres de gouvernements, voire chefs d'État ou de gouvernement, mais aussi parlementaires, chefs d'entreprise, etc. Parmi les anciens invités prestigieux figurent, entre autres, M. Alfred Gusenbauer, chancelier fédéral d'Autriche, M. Robert Fico, Premier ministre slovaque, Mme Anna Lindh, ancienne ministre suédoise des affaires étrangères, M. Gordan Jandrokovic, ministre des affaires étrangères croate, Mme Chirine Ebadi, avocate iranienne et prix Nobel de la Paix, MM. Shaoping Mo, Jinsong Li et Biao Teng, avocats chinois lauréats du prix des droits de l'homme de la République française le 10 décembre 2007.

Sources : Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020, projet annuel de performance pour la mission Action extérieure de l'État en annexe au projet de loi de finances pour 2014.

Le ministère des Affaires étrangères pourrait s'inspirer des recommandations de la Cour des comptes⁽¹⁾ et du travail de communication et de pédagogie réalisé par Mme Nicole Bricq, ministre du Commerce extérieur, grâce à sa **stratégie secteurs-pays**. La ministre a défini quatre grandes familles d'activités qui correspondent à des besoins fondamentaux et en croissance dans le monde entier : « mieux se nourrir », « mieux se soigner », « mieux vivre en ville », « mieux communiquer ». Pour chaque famille, une liste de pays-cibles est définie. Quatre personnalités de terrain animent les acteurs de chaque famille. Ils veillent à ce que l'offre française soit en phase avec la demande des pays, ils s'assurent que les donneurs d'ordre internationaux aient une bonne connaissance de l'offre française et ils encouragent les entreprises françaises à aborder les marchés internationaux de façon coordonnée. Par sa clarté, ce document unique permet de fédérer les très nombreux acteurs de l'équipe de France de l'export. Il en irait sans doute de même dans le domaine de la diplomatie culturelle qui implique la collaboration de quatre ministères, ainsi que la coordination d'un réseau diplomatique extrêmement vaste avec celui des alliances françaises. Le ministère des Affaires étrangères réaliserait pleinement sa vocation de coordination et de synthèse, en conduisant un travail interministériel sur un tel document stratégique.

Proposition n° 1 : Publier à échéance régulière une typologie des pays, des publics et des actions.

b. Des plans globaux en faveur de l'attractivité de la France sous l'égide des ambassadeurs

La stratégie interministérielle en matière de diplomatie d'influence a vocation à être déclinée dans chaque poste. Au cours de son audition, M. Daniel Haize, docteur en sciences politiques, auteur d'une thèse sur le réseau culturel⁽²⁾, a souligné la grande liberté des services de coopération et d'action culturelle, pendant de la diversité de leurs objectifs et de leurs instruments. Cette autonomie tend à s'accroître, à mesure que s'amenuisent les crédits et que s'accroît la part des ressources extrabudgétaires. Elle doit être considérée comme positive et préservée. Si la stratégie interministérielle a vocation à permettre des choix budgétaires et des redéploiements de moyens, elle ne doit pas représenter un carcan centralisateur pour les conseillers de coopération et d'action culturelle. En revanche, la Cour des

(1) Cf. rapport de la Cour des comptes annexé au présent rapport, pp. 115-125.

(2) L'action culturelle et de coopération de la France à l'étranger : un réseau, des hommes, L'Harmattan, 2012.

comptes insiste avec raison sur la nécessaire professionnalisation des conseillers et des agents du réseau culturel, corollaire de leurs responsabilités en poste (Cf. *infra*, partie B).

À l'étranger, le rôle de synthèse de l'ambassadeur dans la coordination des services de l'État, affirmé par le décret du 1^{er} juin 1979, est fondamental. Il convient d'en rappeler l'importance et la portée. Les ambassadeurs doivent avoir la possibilité de décliner la stratégie interministérielle en matière de diplomatie culturelle et d'influence en fonction des opportunités locales. En sus, ils doivent pouvoir intégrer cette diplomatie culturelle dans un plan d'action plus vaste en faveur de l'attractivité de la France, autrement dit : coordonner les actions culturelles, économiques ou à vocation touristique. Il est souhaitable en effet que l'action culturelle participe au redressement économique érigé en priorité par le Gouvernement. À cet égard, il convient de signaler certaines bonnes pratiques, comme celles de l'ambassade de France au Danemark où les services économique et culturel ont renforcé leur coopération depuis deux ans.

Bonne pratique : une étroite coordination entre conseillers économique et culturel

Au Danemark, la feuille de route de l'ambassadeur donne une forte priorité à la coopération scientifique et technique ; il s'agit de mettre en valeur l'excellence française, en particulier dans le domaine médical. Le conseiller économique et la conseillère de coopération et d'action culturelle (Cocac) – également directrice de l'Institut français du Danemark et à ce titre, responsable de la coopération scientifique – ont confirmé l'importance de la dimension scientifique dans les échanges commerciaux. Les Danois investissent en effet beaucoup en France dans le secteur de la pharmacie. Les services de l'ambassade se coordonnent de sorte que la visite de scientifiques français, par exemple celle du directeur de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), ait des retombées économiques.

D'autres interactions se sont révélées fructueuses : un conseil économique a réuni sous la présidence l'ambassadeur, pour la première fois le 25 janvier 2013, tous les services de l'État et les représentants des communautés d'affaires (conseillers du commerce extérieur, représentants de la chambre de commerce franco-danoise). Le conseil économique est à l'origine de la création de la « *Fransk Affaere*. » Évènement populaire, la « foire française » – dont le nom danois joue habilement sur la connotation galante du mot « affaire » – met en valeur toutes les productions d'excellence de la France, à commencer par le vin, les spiritueux et la gastronomie, en passant par les automobiles et le tourisme, sans oublier les produits culturels. L'Institut français au Danemark et Atout France se sont associés à cet évènement porté par une nouvelle génération de chefs d'entreprises français membres de la chambre de commerce. Selon M. Vincent Toussaint, le conseiller économique, « *la France, pour les Danois, c'est le cinéma et les voitures !* » Il s'agit de donner de la France l'image d'un pays moderne et innovant. Le cinéma, la musique électronique, le jazz, l'art contemporain contribuent à lutter contre l'image d'un pays « vieillissant » et « bureaucratique », récemment révélée par une étude menée auprès des Danois. Les clichés sont souvent véhiculés par les Français expatriés eux-mêmes, avec lesquels il conviendrait de mieux partager les enjeux d'image et de communication.

D'autres synergies pourraient être développées dans le domaine économique. Il serait souhaitable, notamment, que le site Internet du « programme France Export », « agenda unique de l'exportateur », renvoie vers l'agenda des manifestations culturelles actuellement recensées par le site LatitudeFrance et

vice versa (cf. *infra* « c. 4. c. Des leviers technologiques sous-estimés »). Actuellement, les synergies entre les manifestations promotionnelles d'Ubifrance et les actions culturelles paraissent faibles.

Proposition n° 2 : Renforcer la coordination entre la diplomatie économique et la diplomatie culturelle :

– confier aux ambassadeurs la mission de coordonner les actions culturelles, économiques ou à vocation touristique ;

– rechercher des synergies entre le « programme France », en matière économique, et la programmation culturelle en utilisant mieux et en faisant connaître le site LatitudeFrance.

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

a. L'enseignement du français à l'étranger : une ressource et une priorité

Vecteur traditionnel de l'influence française, l'enseignement du français reste plus que jamais une priorité et ce, à double titre : il représente une ressource extrabudgétaire importante et une priorité stratégique.

Pour la plupart des postes interrogés par la Cour, l'enseignement du français à l'étranger demeure la première modalité d'action du réseau culturel à l'étranger et pour cause : les cours de français et les certifications représentent 75 % des ressources propres du réseau. Comme l'indique un directeur d'Institut français, cité par la Cour des comptes : « *la priorité est le français, car on n'a pas le choix, puisque c'est la source de financement.* »⁽¹⁾

Les instituts français et les alliances se sont professionnalisés, ont lancé des campagnes de communication, de sorte que la demande de certification a significativement augmenté depuis 2009. Pour les instituts français qui bénéficient d'un monopole, le taux d'autofinancement de l'activité de cours de français peut dépasser 100 %. Lorsqu'elles sont présentes, les alliances françaises captent en partie ces recettes, ce qui n'est pas sans incidence sur les relations entre les deux réseaux. L'importance de ces ressources conduit à poser la question de leur péréquation : dans le réseau allemand du *Goethe Institut*, les surplus de recettes peuvent être mutualisés au niveau régional. Dans le réseau français, le statut des établissements à autonomie financière (EAF) l'interdit.

Au niveau mondial, le français est encore « l'autre langue. »⁽²⁾. C'est la langue officielle du plus grand nombre d'États dans le monde après l'anglais (29 États). Les Français ne représentent que 1 % de la population mondiale mais les 220 millions de locuteurs de français sont présents dans plus de 70 pays, soit un pays sur trois. Le français est la deuxième langue la plus apprise dans le monde.

(1) Cf. rapport de la Cour des comptes en annexe au présent rapport, page 111.

(2) Cf. Xavier North in Atlas de l'influence française au XXI^e siècle, sous la direction de Michel Foucher, Robert Laffont, 2013.

Pourtant, la Cour des comptes alerte sur les indices d'un déclin. Dans beaucoup de pays membres de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), le nombre de locuteurs de français serait en réalité très faible. L'enquête de la Cour permet d'identifier les trois causes principales de ce recul. La première est géopolitique : plusieurs pays font le choix du tout-anglais pour des raisons politiques ou commerciales, comme par exemple la Géorgie, membre de l'OIF, qui ambitionne de devenir « *le représentant dans le Caucase du modèle américain* » ou encore le Cambodge, en lien avec sa participation à l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, l'Asean, largement anglophone. Une deuxième cause est à rechercher dans l'érosion du niveau des professeurs de français, souvent corrélée à la baisse globale du niveau du système éducatif. En Tunisie, par exemple, « *la francophonie est fragilisée par l'insuffisance du niveau de l'enseignement général de masse* », en Ouzbékistan, le français est jugé en net recul avec « *une baisse inquiétante du niveau des professeurs de français dont près de 95 % ne sont jamais allés en France.* » Enfin, le manque de relais est aussi souligné comme un facteur aggravant dans les réponses à l'enquête de la Cour. En Tunisie, le ministère observe « *une désaffection pour les médias francophones.* »

Comme le rappelle M. Daniel Haize dans la thèse qu'il a consacrée au réseau culturel de la France à l'étranger, « *la France est un pays où la langue a été érigée en objet de culte.* » Après avoir été longtemps animé d'une volonté hégémonique, le français porte aujourd'hui un message de pluralité, à travers la convention de l'Unesco sur le multiculturalisme et le multilinguisme. Lionel Jospin, alors Premier ministre, évoquait à son propos une « *langue de contre-pouvoir* »⁽¹⁾. Multilinguisme et francophonie sont des instruments de l'esprit critique, du doute et de la confrontation des points de vue. Dans cet esprit, le soutien à la francophonie ne s'oppose pas au soutien à la traduction des œuvres et des travaux scientifiques français, qui favoriserait leur diffusion, comme l'indiquait déjà le Livre blanc de 2008. Elle ne s'oppose pas non plus à la diversification linguistique dans les universités françaises qui répond, comme l'a souligné la Cour, à une attente très forte des étudiants étrangers dont le niveau de français serait insuffisant pour accéder à l'enseignement supérieur français.

Comme le souligne Xavier North, « *pour que le français reste "l'autre langue", il faut qu'il reste une langue de service [...] à s'obnubiler sur l'usage du français dans les seules organisations internationales, on oublie que si on ne parle plus le français dans les rues de Québec, si on ne le comprend plus sur les marchés de Kinshasa, dans les médinas de Casablanca ou d'Alger, si on ne l'apprend plus à Shanghai, à São Paulo ou à Bombay, on ne le parlera plus bientôt dans les couloirs des Nations unies.* » Il faut qu'il reste un « *véhicule de savoir, de divertissement, de culture et surtout, qu'il donne accès dans les pays*

(1) Discours prononcé au Congrès mondial de la Fédération internationale des professeurs de français, Paris, 2000.

francophones à l'emploi, à la vie professionnelle, à la reconnaissance sociale. »⁽¹⁾

Cette analyse montre le caractère multifactoriel de la demande de français. La Cour met notamment en évidence une corrélation entre les changements des politiques d'immigration des pays francophones et l'évolution de la demande de français. Indice du « rayonnement » de la France, l'attrait pour la langue française est au moins autant le reflet de son ouverture au monde. Autre exemple au Danemark : la conseillère de coopération et d'action culturelle a évoqué une augmentation des demandes de certifications en langue française, en lien avec la crise économique. La maîtrise du français est devenue, dans ce pays, un atout différenciateur sur le marché du travail.

Bonne pratique : un soutien pédagogique aux enseignants locaux de français

Au Danemark, l'Institut français a animé des ateliers de formation à destination des enseignants. Dans ce pays, les professeurs de français se plaignaient d'un manque de reconnaissance de leur discipline ; leur niveau était notoirement insuffisant au niveau primaire et collège, ils portaient eux-mêmes un regard critique sur leur formation et manquaient de ressources pédagogiques. Les ateliers animés par l'Institut français leur ont permis de reprendre confiance en eux. Un site Internet leur fournit désormais des ressources pédagogiques d'un niveau plus facile que celles de TV5Monde. Par son action, l'ambassade a aussi contribué à une revalorisation symbolique de l'enseignement du français dans les écoles danoises.

La Cour des comptes en appelle donc à un soutien différencié ; la langue française doit rester un vecteur central d'influence, étroitement lié aux autres enjeux de l'attractivité française. Sa promotion doit être adaptée, comme en Afrique, où le soutien à la langue française s'inscrit dans une logique d'aide au développement (« 10 000 professeurs pour l'Afrique »), ou en Indonésie, dans une logique de coopération scientifique, technique et universitaire.

b. Les lycées français : de nouvelles opportunités à développer

Le réseau français d'enseignement à l'étranger est le premier du monde par sa taille et sa densité. Il rassemble 488 établissements, implantés dans 130 pays, qui scolarisent environ 320 000 élèves dont 115 000 Français⁽²⁾. Tous sont homologués par le ministère de l'Éducation nationale, ce qui représente une garantie unique au monde d'homogénéité pédagogique fondée sur les programmes et les standards français. 75 de ces établissements sont gérés directement par l'Agence de l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), 156 ont passé une convention avec elle (établissements conventionnés) et 257 autres sont des établissements partenaires.

(1) Cf. Xavier North in Atlas de l'influence française au XXI^e siècle, sous la direction de Michel Foucher, Robert Laffont, 2013.

(2) Chiffres fournis par le site Internet de l'AEFE : <http://www.aefe.fr>

Le succès des lycées français à l'étranger témoigne de l'attractivité du système éducatif français. Les parents d'élèves plébiscitent un enseignement structuré et l'ouverture linguistique d'un lycée international. La grande étendue du réseau et son homogénéité garantissent aux parents les plus mobiles une continuité dans l'éducation dispensée à leurs enfants.

L'homologation :
condition pour appartenir au réseau d'enseignement français à l'étranger

L'homologation garantit à la fois la conformité au modèle éducatif français et la qualité de l'enseignement dispensé. Elle permet aux élèves français qui y sont scolarisés d'être éligibles aux bourses scolaires. Elle n'est pas acquise à titre définitif et les établissements concernés doivent régulièrement se soumettre à une procédure de vérification du respect des critères cités. L'Agence de l'enseignement du français à l'étranger est en charge de l'accompagnement de l'instruction des dossiers d'homologation et du suivi de cette homologation. L'agence affecte des personnels aux EGD ainsi qu'aux conventionnés et elle apporte des services d'ingénierie à l'ensemble des établissements.

Les établissements en gestion directe (EGD)

Les EGD sont constitués en services déconcentrés de l'AEFE. Ils sont dotés d'un ordonnateur secondaire, le proviseur, et d'un comptable secondaire. Ils sont des composantes de l'établissement public et leur budget est agrégé chaque année à celui de l'AEFE. L'Agence leur accorde des subventions et rémunère les personnels titulaires qui y exercent.

Les établissements conventionnés

Ces établissements sont gérés par des associations de droit privé, français ou étranger, et ont passé une convention administrative, financière et pédagogique avec l'AEFE. Cette convention porte notamment sur les conditions d'affectation et de rémunération d'agents titulaires de l'Éducation nationale et sur l'attribution de subventions. Ces établissements entretiennent avec l'AEFE un dialogue de gestion constant.

Les établissements partenaires

Ces établissements sont également gérés par des associations de droit privé, français ou étranger, et ont signé un accord de partenariat avec l'Agence. Cet accord définit les relations financières qu'ils entretiennent avec l'AEFE, ainsi que les prestations auxquelles ils peuvent prétendre, notamment en termes de formation continue de leurs personnels, d'inspection, d'ingénierie pédagogique, de conseils en gestion et de gouvernance, d'orientation scolaire, d'utilisation des services et des outils mis en place par l'Agence. Un protocole d'entente a été signé avec la Mission laïque française (MLF) concernant les établissements partenaires de la MLF.

Source : AEFE.

L'homologation masque une grande diversité de statuts. Par exemple, le lycée Molière de Rio de Janeiro est une « *escola experimental* » bilingue de droit local, gérée par une société à but non lucratif et financée essentiellement par ses écolages. Le proviseur est nommé par l'AEFE mais un directeur brésilien est chargé des relations du lycée avec les autorités locales. Les effectifs sont en hausse constante depuis 2006. 835 élèves sont aujourd'hui accueillis dans des installations prévues pour 550.

Au Danemark, le lycée Prins Henrik de Copenhague est aussi un établissement de droit conventionné avec l'AEFE. La subvention du pays d'accueil représente environ 52 % du budget de l'établissement, qui doit donc aussi respecter les conditions imposées par cette tutelle locale. La subvention est toutefois en baisse constante depuis 2010 alors que l'établissement, confronté à une hausse spectaculaire de ses effectifs, doit envisager des projets d'agrandissement et de rénovation. Une augmentation exceptionnelle des frais de scolarité de 3 à 8 % à la rentrée 2013 a déjà suscité des réactions négatives de la part des parents d'élèves.

Au Danemark comme au Brésil, les lycées français sont fortement incités à élargir leur offre d'enseignement. Au Brésil, le poste s'interroge sur la possibilité d'ouvrir des sections bilingues ou internationales, de préparer au diplôme secondaire local (*Enem*) et au concours d'entrée à l'université (*Vestibulas*). Cela permettrait d'attirer le public brésilien et d'augmenter ses ressources. Au Danemark, au lycée Prins Henrik, l'enseignement du danois a été renforcé et des cours de culture et d'histoire danoises ont été introduits pour préparer les élèves aux examens du pays d'accueil. Dans un contexte où le patronat manifeste régulièrement son soutien au multilinguisme, le projet d'un campus franco-allemand pour les classes de lycée (Secondes, Premières et Terminales) suscite beaucoup d'intérêt.

Depuis 2004, la fréquentation des lycées français a augmenté en moyenne de 25 % ⁽¹⁾, en lien avec l'augmentation du nombre de Français résidant à l'étranger – qui a augmenté de 40 % en dix ans, atteignant 2,5 millions – et avec l'avènement progressif de classes moyennes aisées dans les pays émergents. La forte demande d'enseignement français n'est pas sans créer des difficultés : des besoins immobiliers qui suscitent des besoins financiers et, *in fine*, un questionnement téléologique.

En vertu de l'article L. 452-2 du code de l'Éducation, en effet, les lycées français doivent non seulement assurer une mission de service public pour les enfants français établis hors de France, mais aussi contribuer au rayonnement de la langue et de la culture française. Sous contrainte budgétaire, ces deux objectifs sont de plus en plus difficiles à concilier. Le 20 mars 2012, la Cour administrative d'appel de Paris a donné raison à une famille française dont les enfants n'avaient pu être inscrits, faute de place, dans un établissement de l'AEFE à Munich. Cette décision tend à donner la primauté à la mission de scolarisation des enfants français, ce que la Cour des comptes juge préjudiciable à l'équilibre général du réseau d'enseignement français à l'étranger ⁽²⁾. Le ministère des Affaires étrangères s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'État et rappelle que le Conseil constitutionnel, dans une autre affaire, a jugé que l'obligation d'organiser un enseignement public, gratuit et laïc ne s'imposait pas hors du territoire

(1) *Référé n° 66854 sur l'enseignement du français à l'étranger de la Cour des comptes, publié le 12 septembre 2013.*

(2) *Idem.*

national ⁽¹⁾. Le ministère des Affaires étrangères invoque d'ailleurs la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013, qui a modifié la rédaction de l'article L. 452-2 du code de l'Éducation : « *L'agence a pour objet, en tenant compte des capacités d'accueil des établissements : 1° d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France...* » etc. Cette formulation paraît aller dans le sens, selon le ministère, d'une absence d'obligation de résultats de l'État.

L'évaluation du réseau d'enseignement à l'étranger n'est pas l'objet du présent rapport, qui ne saurait naturellement en épuiser le sujet. Toutefois, les rapporteurs insistent sur l'importance que revêt à leurs yeux la conciliation des deux objectifs du réseau AEFÉ. La scolarisation des enfants français à l'étranger facilite la mobilité internationale des Français et partant, contribue directement à l'influence française dans le monde. Elle doit impérativement être conciliée avec l'accueil d'enfants autochtones, facteur de rayonnement. Comme l'a annoncé le 28 août 2013 la ministre déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères chargée des Français de l'étranger, il importe de mener une réforme ambitieuse et innovante pour répondre aux nouveaux enjeux.

La volonté de développer la mission d'influence à moindre coût et de proposer des solutions d'éducation autre que celle de l'enseignement homologué a déjà conduit le ministère des Affaires étrangères à favoriser des solutions alternatives. Ainsi en est-il de la mise en œuvre du programme Flam (Français langue maternelle) ou de l'attribution du label « FrancÉducation. » Le ministère des Affaires étrangères précise que « *le label n'a pas vocation à être accordé à des établissements qui échoueraient à remplir les critères de l'homologation. Il s'agit d'un nouvel instrument d'influence et de rayonnement linguistique.* » ⁽²⁾. Il concerne des établissements différents et notamment des filières technologiques et professionnelles.

D'autres partenariats doivent être développés avec des établissements en mesure de s'autofinancer, comme en Suisse, où un groupement d'établissements demande à accéder à une reconnaissance pédagogique sans frais pour l'État. Des marges de manœuvre doivent être retrouvées grâce à des redéploiements réalisés au profit des pays jugés prioritaires et vers les zones de croissance des communautés françaises expatriées.

Tous les deux mois, une réunion de concertation entre l'AEFE, la Mission laïque française (MLF) et le ministère doit déjà permettre d'apporter des solutions aux situations de concurrence et d'améliorer la complémentarité des établissements.

Comme à Copenhague, des possibilités de mécénat doivent être recherchées activement auprès des grandes entreprises françaises et étrangères ou

(1) *Décision n° 2012-654 du 9 août 2012 du Conseil constitutionnel sur la loi de finances rectificatives pour 2012, considérants 75 et 76.*

(2) *Réponse du ministère des Affaires étrangères au référé n° 66854 sur l'enseignement du français à l'étranger de la Cour des comptes, publié le 12 septembre 2013.*

encore des fondations pour financer la rénovation ou l'acquisition de nouveaux locaux, en s'appuyant sur la demande locale et sur la fiscalité incitative locale, le cas échéant.

Les actions de coopération éducative devraient être encouragées, comme à Rio, où sont organisées des actions de formation continue pour des futurs professeurs de français langue étrangère (FLE) à l'université ou pour des professeurs de portugais associés au lycée français. Enfin, la Cour des comptes invitait encore récemment à réexaminer la piste du statut unique pour les enseignants et cadres administratifs expatriés, impliquant un socle commun de rémunération auquel viendraient s'ajouter des primes spécifiques liées à l'affectation et aux fonctions exercées par l'enseignant ⁽¹⁾.

Le développement d'une offre d'enseignement commune avec nos partenaires européens, comme des lycées franco-allemands, devrait être étudiée. Répondant à une demande croissante au Brésil ou encore au Danemark, ce type de partenariat pourrait être une source de ressources complémentaires. Elle concerne un domaine de l'action culturelle – l'éducation primaire et secondaire, l'accueil des enfants expatriés – pour lequel la concurrence avec nos partenaires est moindre que sur d'autres segments, comme la coopération scientifique et technique ou la coopération universitaire. Ses effets positifs pourraient dépasser amplement l'objectif initial de mutualisation en offrant aux enfants français une ouverture supplémentaire et en permettant des échanges inédits entre enseignants, entre élèves et entre parents d'élèves.

Tous les établissements homologués ou labellisés devraient rechercher à encourager les études supérieures vers la France, comme le suggérait déjà le Livre blanc de 2008 ⁽²⁾. S'agissant des étudiants français résidant en dehors de l'espace économique européen, les droits de scolarité dépendent du domicile fiscal des parents et non de la nationalité des étudiants, ce qui peut pénaliser certains d'entre eux.

Enfin, comme l'indiquait M. Laurent Fabius, « *il faut assurer un suivi de ces étudiants, qui étudient parfois dans le système éducatif français depuis leur plus jeune âge, grâce au réseau de l'AEFE. [...] j'ai demandé à nos ambassadeurs de s'investir pour faire vivre les réseaux d'anciens élèves, en liaison avec l'AEFE.* » ⁽³⁾. L'agence a reçu la mission d'apporter son appui à l'Association des lycées français du monde (ALFM) et d'animer le réseau des *alumni*, ce qui représente un coût non négligeable.

(1) *Référé n° 66854 sur l'enseignement du français à l'étranger de la Cour des comptes, publié le 12 septembre 2013.*

(2) *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020.*

(3) *Audition du ministre des affaires étrangères, M. Laurent Fabius, devant la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat (Paris, 16/10/2013).*

Proposition n° 3 : Veiller à concilier les deux missions du réseau d'enseignement à l'étranger – accueil des enfants français et rayonnement – par des redéploiements dans les pays prioritaires et les zones de croissance des communautés françaises expatriées, par la recherche active de mécènes et par une meilleure gestion des ressources humaines.

Proposition n° 4 : Solliciter nos partenaires européens pour développer une offre d'enseignement commune, à travers par exemple des lycées franco-allemands à l'étranger.

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

Au cinquième rang mondial des pays d'accueil des étudiants étrangers, après les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et l'Allemagne, la France connaît une progression relativement satisfaisante de la mobilité étudiante entrante. Une baisse de 10 % du nombre d'étudiants étrangers a toutefois été observée en 2012, après la publication de la circulaire du 31 mai 2011, dite « circulaire Guéant », relative à l'accès au marché du travail des étudiants étrangers.

L'attractivité universitaire est clairement identifiée comme une priorité et les crédits budgétaires consacrés aux bourses ont fait l'objet d'une mesure de « sanctuarisation » depuis 2011, après une réduction drastique en 2008. La promotion de l'enseignement supérieur auprès des publics-cibles est une des priorités stratégiques du réseau culturel, qui partage avec le ministre des Affaires étrangères la conviction qu'une personne formée en France peut devenir le meilleur ambassadeur de notre pays. Aucune étude ne permet toutefois de le confirmer.

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). Mais plutôt que de définir des objectifs quantitatifs pour chaque pays, il conviendrait de privilégier des objectifs plus qualitatifs, en lien avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. À cet égard, il est regrettable qu'aucune étude ne soit produite à l'appui de la priorité donnée par le ministère aux étudiants de master et aux doctorants.

De façon générale, rien ne permet d'affirmer qu'il est plus profitable de donner la priorité à des étudiants déjà très éduqués ou aux enfants des élites locales de certains pays. Donner une chance à des jeunes aux profils variés ou venant de pays en crise peut être déterminant pour eux et susciter une forte reconnaissance de leur part.

Acteurs désormais autonomes et parfaitement conscients des enjeux de la compétition mondiale, les universités et autres établissements de l'enseignement supérieur ont naturellement un rôle primordial à jouer dans cette politique d'attractivité. La Cour relève que l'attractivité de l'offre française reste encore à démontrer dans bon nombre de pays.

Pour assurer la promotion des études supérieures en France, la Cour des comptes propose de s'inspirer de la pratique du *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD), qui verse un complément de rémunération aux enseignants résidents pour qu'ils promeuvent le système allemand, à moindre coût. Interrogé par les rapporteurs, Campus France rappelle qu'il n'a pas de compétences en la matière. Il ajoute qu'il serait préférable, compte tenu de la complexité du système français, de s'appuyer sur d'anciens étudiants ayant justement étudié en France.

L'octroi de visas et les conditions d'accueil des étudiants en France constituent le deuxième levier en faveur de la politique de coopération universitaire.

Depuis 2007, 31 espaces Campus France sont dotés de la procédure « CEF » (Centre pour les études en France) grâce à une convention entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Enseignement supérieur, le ministère de la Culture et les universités. Cette procédure « *permet, dans le pays d'origine, de conjuguer, via des candidatures en ligne, les préinscriptions de candidats dans environ 230 établissements d'enseignement supérieur français (pratiquement toutes les universités) et les formalités d'obtention d'un visa étudiant.* »

PAYS DANS LESQUELS LA PROCÉDURE « CEF » EST DISPONIBLE

Algérie	Argentine	Bénin	Brésil	Burkina Faso	Cameroun
Chili	Chine	Colombie	Congo Brazzaville	Corée du Sud	Côte d'Ivoire
États-Unis	Gabon	Guinée	Inde	Japon	Liban
Madagascar	Mali	Maroc	Maurice	Mexique	Pérou
Sénégal	Russie	Syrie	Taiwan	Tunisie	Turquie
Vietnam					

85 % des demandes de visas pour études passent désormais par cette procédure. Selon la Cour, certaines antennes sont cependant saturées ou en nombre insuffisant dans le pays (Algérie, États-Unis). De nouvelles antennes pourraient être créées lorsqu'un flux minimal d'étudiants étrangers existe.

Le 31 mai 2012, le Gouvernement a abrogé la « circulaire Guéant ». La Cour estime que ce changement devrait bénéficier à la mobilité étudiante, de même que les nouvelles instructions données aux postes en mai 2013 pour simplifier la délivrance de visas long séjour pour les étudiants. Désormais, comme en Allemagne, l'étudiant peut, sans complications administratives particulières, effectuer un séjour aligné sur la durée du cycle dans lequel il est engagé. Après un an de présence en France, sous visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) accordé dans son pays d'origine, l'étudiant peut demander à bénéficier du titre pluriannuel couvrant la fin de la formation. Il devra seulement transmettre à la préfecture une attestation de réussite aux examens ou d'admission en année supérieure. Cette pratique suppose une excellente coopération entre les

préfectures, Campus France et les établissements, qui doivent veiller à transmettre des informations exactes permettant d'évaluer le caractère réel et sérieux des études (assiduité, résultats aux examens, etc.)

Reste que le potentiel de ces échanges universitaires est insuffisamment valorisé selon la Cour des comptes, qui déplore l'absence de suivi des étudiants étrangers, en particulier des anciens boursiers. Il existe bel et bien des bases de données de formats et de contenus divers dans les postes. Campus France admet que « *les pratiques des postes en matière de suivi des anciens boursiers et étudiants sont disparates, cloisonnées et inégalement suivies dans le temps.* » Peu de postes ont finalement un outil de suivi, exceptés au Maroc, en Chine, en Égypte. Les agents du réseau culturel jugent souvent difficile de mettre à jour ces informations, de suivre les étudiants au-delà de quatre ans après leur sortie du système français. Lorsqu'elles existent, ces bases de données ne sont pas assorties d'action d'animation de ces réseaux. Certains postes se sont judicieusement appuyés sur les réseaux sociaux (Facebook, LinkedIn) pour animer une communauté d'anciens étudiants à moindre coût. La Cour détaille l'exemple du Club France-Maroc, réseau social professionnel axé sur l'emploi des jeunes diplômés, auquel participent aussi les entreprises.

Campus France travaille depuis près d'un an, à la demande du MAE, à la construction d'une plateforme mondiale des *alumni* à l'exemple de ce que fait le DAAD en Allemagne. L'outil sera livré au printemps 2014 et testé sur une dizaine de pays dans un premier temps. Il fonctionnera sur le modèle d'un réseau social (comme LinkedIn) et proposera des animations à destination des personnes inscrites sur le site. Tous les anciens étudiants, boursiers ou non, seront invités à rejoindre cette plateforme. Ce nouvel outil se veut décroïsonné (mondial), ouvert sur les partenaires, notamment les entreprises, stable et assorti d'un véritable « *community management.* » Il sera toutefois nécessaire d'évaluer l'intérêt de la création d'une plateforme spécifique, plutôt que d'utiliser les réseaux sociaux existants. Faute d'une connexion avec les autres réseaux sociaux et nouveaux médias, la plateforme pourrait perdre une visibilité précieuse et finalement être délaissée.

Proposition n° 5 : Accélérer le suivi des anciens étudiants étrangers en France :

- encourager la conduite d'actions de communication et d'animation ciblées dans les postes à destination des réseaux d'anciens élèves ou d'anciens étudiants ;
- améliorer le suivi des étudiants étrangers en France, en particulier des anciens boursiers, grâce aux technologies de l'information et aux réseaux sociaux.

3. Développer la coopération scientifique et technique dans les pays à enjeux

En février 2013, le ministère des Affaires étrangères (MAE) a rendu public un rapport présentant le concept de « diplomatie scientifique ». Le document définit trois grands objectifs : soutenir la place des chercheurs et des

entreprises françaises dans la compétition mondiale ; associer plus étroitement le monde scientifique aux enjeux de politique étrangère ; intéresser les chercheurs aux enjeux de développement, par la formation et la valorisation des capacités scientifiques des pays du Sud. Le ministère montre l'apport des différents outils à sa disposition pour réaliser cette stratégie. Ce faisant, il décrit une grande diversité, certains outils étant hérités d'une longue tradition, comme les missions archéologiques françaises à l'étranger ⁽¹⁾. Il propose une typologie des pays et des actions : 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.

En dépit de cet effort manifeste de formalisation, la Cour des comptes se montre peu convaincue par cette initiative. Elle indique que le document fait l'objet « *de réserves dans le monde scientifique, qui estime ne pas avoir été suffisamment associé à sa rédaction (MESR et grands opérateurs) et n'en voit guère la portée pratique.* » En effet, cette démarche ne concerne que les leviers du MAE. Elle n'a pas fait l'objet de travaux interministériels. En conceptualisant une diplomatie scientifique au service des intérêts politiques et économiques de la France, le MAE suscite la crispation des milieux universitaires sensibles au respect de l'autonomie des établissements scientifiques et des chercheurs dans la définition de leur politique d'internationalisation de la recherche. La Cour des comptes signale que « *le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne se reconnaît pas dans le concept, car il considère que les chercheurs et les institutions scientifiques sont autonomes et fonctionnent eux-mêmes en réseau.* » Le document pourrait tout autant appeler des questions de la part du ministère de l'Économie sur les projets de transferts de technologies évoqués.

L'internationalisation de la recherche est un fait avéré : accompagnés par les 150 attachés scientifiques, les 11 services scientifiques et technologiques (SST) distincts des Scac/instituts français implantés dans les grandes ambassades, les 8 délégations du centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), et par l'Institut français, dont c'est aussi une mission, tous les établissements de recherche ont désormais une stratégie de développement international : ils accueillent des chercheurs invités, nouent des partenariats, répondent à des appels à projet européens etc.

Dans ce contexte, le MAE a vocation à mettre en place un dialogue fructueux pour remédier à la dispersion des moyens et au foisonnement des acteurs, qui « *ne permettent pas d'apporter une contribution significative au rayonnement scientifique de la France.* » Des ambassadeurs s'inquiètent aujourd'hui à juste titre du manque de synergies locales. Ainsi, l'ambassadeur de France en Égypte regrettait « *l'autarcie dans laquelle se complaît l'Institut français d'archéologie orientale (Ifao)* ». Si plusieurs accords-cadres ont été mis

(1) Les fouilles archéologiques sont importantes. Elles valorisent la présence française au service des autres cultures. Elles peuvent faire appel à des moyens technologiques sophistiqués.

en place entre le ministère des Affaires étrangères et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) pour organiser la tutelle des 27 instituts français de recherche à l'étranger (IFRE), des 5 établissements d'enseignement français à l'étranger (EFE), la situation reste encore tout à fait perfectible. Par exemple, la réalisation d'une revue de sciences humaines ouverte aux chercheurs francophones de l'Asie de l'Est s'est faite sans coordination avec les instituts français de recherche à l'étranger de la région et sans concertation avec les responsables des sciences humaines de la direction générale de la mondialisation. En Turquie, l'Institut français d'études anatoliennes n'est averti des missions de fouilles lancées par le CNRS qu'en cas de problème diplomatique ; au Sénégal, les opérateurs scientifiques sont également jugés trop indépendants de l'ambassade.

Le partage d'une stratégie au niveau interministériel doit donc être une priorité, dans le respect de l'autonomie des établissements de recherche qui, pour des raisons budgétaires et scientifiques, resteront les premiers acteurs de la coopération scientifique. Il importe que les opérateurs de la recherche française confrontent leurs priorités et leur connaissance des enjeux scientifiques avec d'autres agendas, en particulier politiques et économiques. La multiplication des concepts stratégiques (diplomatie économique, diplomatie culturelle, diplomatie scientifique, et même désormais diplomatie numérique) comporte un risque de fragmentation contre lequel le ministère des Affaires étrangères doit précisément lutter. La coopération scientifique participe en réalité à d'autres axes de la politique étrangère de la France : l'aide au développement, avec une forte dimension économique, la diplomatie économique ou encore le débat d'idées. Les compétences nécessaires et les opérateurs concernés ne sont pas les mêmes dans ces différents cas de figure. Le ministère des Affaires étrangères doit avoir un rôle d'ensemblier.

Pour lutter contre le saupoudrage, les moyens devraient être redéployés dans les pays où la coopération scientifique est primordiale, faute d'autres instruments de rayonnement, comme le Chili, par exemple. Dans les pays où la coopération scientifique prend une forme plus décentralisée (pays de l'OCDE), le MAE devrait surtout renforcer son rôle d'animateur et de coordinateur interministériel.

Proposition n° 6 : Renforcer la coopération scientifique et technique :

- susciter une réflexion stratégique interministérielle sur les priorités en matière de coopération scientifique et la contribution des institutions scientifiques à la politique étrangère de la France ;
- élaborer une cartographie des interventions avec les ministères chargés de la recherche mais aussi de l'économie et de l'aide au développement pour permettre le redéploiement des moyens du ministère des Affaires étrangères dans les pays où sa présence est indispensable.

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

a. Une offre pléthorique et difficile à évaluer

Avec le soutien apporté à 50 000 manifestations annuelles, soit cinq fois plus que le *Goethe Institut* et vingt fois plus que le *British Council*, la France affiche un dynamisme remarquable en matière artistique. Ce dynamisme confine cependant au saupoudrage et s'apparente même à « *l'agitation fébrile d'une agence de spectacle* », selon la Cour. Paradoxalement, la contraction des moyens budgétaires encourage cette dispersion : l'Institut français sélectionne souvent, faute de moyens, des spectacles à moindre coût produits par de petits ensembles. Si ces manifestations constituent certainement un soutien pour de petites structures françaises, elles ne sont plus l'outil efficace d'une politique d'influence. La Cour préconise de rechercher une plus grande visibilité et une taille critique.

Faire des choix en la matière est rendu difficile par l'absence d'enquêtes détaillées sur l'impact des manifestations, sur leur public et au-delà, dans la société du pays concerné. Comment comparer les manifestations du *French May* à Hong-Kong, qui ont apparemment attiré 30 % de la population du territoire⁽¹⁾, avec le concours de chanson interuniversitaire qui a attiré 70 participants dans ce même pays ? L'enjeu n'est sans doute pas uniquement quantitatif. Selon la Cour, ces choix devraient s'appuyer sur des évaluations, une analyse des publics et une définition des groupes cibles dans chaque pays concerné. Ils devraient s'inscrire dans la stratégie d'influence du poste.

Le 7^e art, vecteur d'influence de premier plan

À Copenhague, l'Institut français du Danemark mise beaucoup sur le cinéma. Selon la conseillère de coopération et d'action culturelle (Cocac) et directrice de l'Institut, le cinéma permet de « *dédramatiser le français* », une langue perçue comme difficile mais qui effraie aussi pour d'autres raisons : « *les Danois ont peur de s'attirer les moqueries des Français jugés peu amicaux avec ceux qui ne maîtrisent pas bien leur langue.* » Le cinéma contribue à moderniser l'image de la France. Comme dans le reste du monde, le film *Intouchables* a connu un succès retentissant au Danemark. Le film d'Éric Toledano et Olivier Nakache, avec François Cluzet et Omar Sy, reflète l'image d'une société française moderne, multiculturelle et solidaire. Grâce aux efforts de coordination entre la Cocac et Atout France, l'agence du développement touristique de la France, les campagnes d'information et de promotion touristique s'appuient désormais sur la programmation cinématographique. Par exemple, la projection du film *Alceste à Bicyclette* a été suivie par des actions de promotion de l'île de Ré auprès des agences et bureaux de tourisme. La popularité du cinéma français encourage aussi les Danois à organiser un week-end sur la Croisette, à l'occasion du festival de Cannes, d'autant plus que cette année, deux films danois étaient en compétition pour la palme d'or⁽²⁾ tandis que le Danois Thomas Vinterberg présidait le jury de la sélection officielle « Un certain regard ».

(1) Chiffres fournis par le poste de Hong-Kong.

(2) Borgman, Alex Van Warmerdam (*Pays-Bas, Belgique, Danemark, 1h58*) et Only God Forgives, Nicolas Winding Refn (*Danemark, France, 1h30*).

À Dakar, l'Institut français abrite le dernier cinéma de la ville qui projette encore des comédies romantiques, des films d'animation pour enfants ou des documentaires. Dans cette ville comme dans la plupart des villes africaines, les cinémas d'art et d'essai ont disparu ou périclitent. Après la démolition en 2006 du cinéma *Le Paris*, lieu symbolique, un peu suranné, chanté par le couple malien Amadou et Mariam dans « *Sénégal Fast Food* », le *El Mansour*, le *Liberté* ont fermé à leur tour. Au Cameroun, en République démocratique du Congo, en Côte d'Ivoire, en Guinée-Conakry, au Togo, Bénin, Mali : partout, en Afrique subsaharienne francophone, la quasi-totalité des cinémas, florissants il y a vingt-cinq ans, ont baissé le rideau. Les exploitants ne parviennent plus à faire fonctionner ces salles ou à les moderniser avec leurs moyens modestes, pour un public dont le pouvoir d'achat reste faible. Les chaînes de télévision proposent des abonnements bons marchés plus attractifs et la culture est la dernière des priorités pour les pouvoirs publics, étranglés par la dette⁽¹⁾. Les huit cinémas encore ouverts au Sénégal ne programment plus que des films d'action, d'arts martiaux ou des policiers. Par sa programmation variée, l'Institut français de Dakar constitue une oasis culturelle bienvenue. Récemment, l'organisation de la saison culturelle « Tandem Paris-Dakar », initiée par ces deux villes, a permis de rouvrir les portes du cinéma de quartier *Le Christa*, avec la projection de *Kirikou*, en présence du réalisateur Michel Ocelot, pour le plus grand bonheur des enfants, dont certains découvraient le cinéma⁽²⁾.

b. Des bonnes pratiques à encourager

La Cour des comptes en appelle à une maximisation de l'effet de levier et à une rationalisation des manifestations.

Concrètement, il s'agit d'utiliser autant que possible l'argent public comme un déclencheur, un vecteur d'initiatives, et d'essayer d'atteindre une masse critique pour plus de visibilité. Les services de coopération et d'action culturelle de différents postes pourraient s'associer pour organiser des manifestations régionales lorsque c'est pertinent, à l'instar de l'opération de coopération universitaire « Journées Nordiques » organisée par Campus France et les services d'action culturelle des ambassades de France à Copenhague, Stockholm, Helsinki et Oslo.

Manifestations d'envergure, visibles et transversales, décidées à très haut niveau, les « saisons » et les « années croisées » sont des outils plébiscités à l'étranger, ainsi qu'un mode privilégié de rapprochement étatique. Elles semblent constituer une bonne pratique. La Cour des comptes relève, cependant, plusieurs faiblesses.

Tout d'abord, elle souligne la dépendance de l'évènement aux aléas des relations bilatérales entre les deux pays, comme le montrent les échecs de l'année du Mexique et celui de l'année de la Turquie. Ensuite, plusieurs difficultés apparaissent, en lien avec la dispersion des acteurs à Paris. Ces manifestations d'ampleur peinent parfois à s'intégrer dans la programmation des grands opérateurs culturels français et l'exercice n'est pas sans risque sur le plan

(1) « Régime sans salle », Marianne Meunier, 10 mars 2009, site Internet de Jeune Afrique.

(2) « Sénégal : le Christa, cinéma Paradisio à Dakar », Mehdi Ba, 29 mars 2013, site Internet de Jeune Afrique ; « À Dakar, le cinéma de quartier le Christa (re)lève le rideau avec "Kirikou" », 4 avril 2013, site Internet de RFI.

budgétaire, si les apports extrabudgétaires sont surestimés. La Cour des comptes regrette en outre qu'aucune enquête d'opinion n'ait été menée pour mesurer les effets à long terme, par exemple sur les partenariats, les flux d'étudiants étrangers ou encore les investissements directs à l'étranger.

Par exemple, aucune évaluation de l'impact de la démonstration de la patrouille de France à Pékin, organisée dans le cadre de l'année France-Chine de 2004, n'a été réalisée. Neuf Alpha-jets de l'Armée de l'air ont survolé la ville avant d'exécuter une série de figures acrobatiques pour un coût total de 3,8 millions d'euros. Soixante-dix militaires, encadrement, pilotes, mécaniciens, logisticiens et spécialistes des relations publiques participaient au voyage.

Sous réserve d'un effort d'évaluation, l'exercice semble toutefois devoir être pérennisé et encouragé. L'organisation de manifestations d'envergure et dans lesquels la part des cofinancements devient prépondérante, requerra une adaptation profonde de la part des postes. Aujourd'hui très largement suppléés par l'Institut français à Paris pour l'organisation des « années croisées », ils doivent redéfinir leur rôle. Ainsi, le recours croissant au mécénat nécessite un accroissement des compétences du réseau en matière de levée de fonds, souligné par la Cour des comptes.

La recherche de cofinancements doit aussi conduire les postes à un opportunisme positif, qui consiste à s'associer à des initiatives locales ou portées par des partenaires. Au cours de son audition, M. Olivier Poivre d'Arvor, directeur de France Culture, a appelé à cesser le financement de certaines manifestations, comme « *de vouloir transporter à tout prix la Comédie française.* » Selon lui, « *il vaudrait mieux que les pièces françaises soient traduites et appropriées par des compagnies locales.* » Pour les tournées de la Comédie française en Amérique latine, le financement du poste, s'il doit perdurer, pourrait être réduit. Selon M. Poivre d'Arvor, ces tournées devraient être financées essentiellement par des fonds privés, les entreprises étant plus enclines à financer ce genre d'évènements à forte visibilité.

Dans cet esprit, il serait souhaitable que les ministères concernés se donnent les moyens de définir une typologie des manifestations (manifestations de prestige appuyées sur de fortes ressources propres, manifestations très subventionnées mais à fort impact, manifestations très spécialisées etc.) et que le poste répartisse ses moyens entre actions de soutien volontariste et actions d'accompagnement maximisant l'effet de levier. Cette répartition doit tenir compte des capacités de collecte de ressources extrabudgétaires, des attentes du public, et, bien entendu, de la stratégie d'influence française dans ce pays. Elle pourrait être inscrite dans la feuille de route de l'ambassadeur.

Proposition n° 7 : Rationaliser l'offre culturelle :

- rechercher autant que possible des synergies régionales lorsqu'elles sont culturellement pertinentes ;
- maximiser l'effet de levier en poursuivant la politique de cofinancements pour les manifestations qui intéressent d'ores et déjà les mécènes locaux, les grands opérateurs culturels ou les industries culturelles.

c. Des leviers technologiques sous-estimés

Comme le relevait déjà le Livre blanc de 2008, à propos des manifestations artistiques, « *ces modes d'intervention doivent subir une évolution en profondeur, qui reflète celle des vecteurs de la diffusion des biens culturels et de leur économie. On peut citer à ce titre la dématérialisation des supports de la musique, des images et, de plus en plus, de l'écrit qu'entraînent la révolution numérique et la multiplication des vecteurs qui l'accompagne, notamment dans le domaine de la télévision. Notre politique culturelle extérieure doit prendre en compte Internet comme mode de diffusion à part entière des productions de l'esprit.* » ⁽¹⁾

Les postes, puis l'Institut français, ont investi judicieusement dans les leviers technologiques, à des degrés divers. À Copenhague, comme dans beaucoup d'instituts et d'alliances désormais, le suivi des publics se fait par les réseaux sociaux, en particulier Facebook. Grâce à une volontaire internationale particulièrement efficace, le site Internet de l'Institut français au Danemark propose aux Danois – très friands de services sur Internet et mobiles – une série de vidéos intitulée « Portraits de Français » ou encore une autre sur les Danois célèbres qui parlent le Français. Un projet de portfolios virtuels d'artistes français est en cours.

Dans l'ensemble, les initiatives des postes mériteraient d'être mieux pilotées dans ce domaine, mieux coordonnées. La Cour des comptes émet plusieurs recommandations concernant la modernisation des systèmes d'information et de communication lancée en 2012.

En premier lieu, les postes devraient bénéficier d'un soutien accru de la part de l'Institut français à Paris pour leur politique de communication. Dans l'autre sens, il est absolument indispensable que les postes adoptent les portails développés par l'Institut français, afin de rentabiliser ces développements. La Cour des comptes note bien qu'il n'existe aucune obligation aujourd'hui, ce qui pourrait se révéler préjudiciable à l'ensemble du réseau. Certains échecs, comme l'initiative *CyberDELFL* ⁽²⁾ du poste de Séoul qui a coûté 70 000 euros, n'ont jamais été évalués. Il revient à l'Institut français et à sa tutelle d'organiser un dialogue efficace avec les postes pour améliorer et généraliser ces outils.

(1) Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020.

(2) *CyberDELFL propose aux candidats au diplôme d'études en langue française (DELFL) des exercices en ligne payants, en complément de l'offre de cours des alliances françaises, pour les familiariser avec la forme de l'examen.*

Ensuite, la Cour des comptes souligne les faiblesses du portail LatitudeFrance⁽¹⁾. Il conviendrait de confier un mandat à l'Institut français pour redéfinir les objectifs de ce portail qu'il pourrait, du reste, héberger. Initialement prévu pour servir de support d'échange et de réseau interne entre les postes, la rubrique de France Diplomatie est devenue un portail, une vitrine, un « *webzine* ». Le présent rapport propose de connecter cet agenda artistique au « programme France » en matière économique, pour encourager les synergies entre diplomatie économique et culturelle (Cf. *supra*, 1. b. « Des plans globaux en faveur de l'attractivité de la France sous l'égide des ambassadeurs »). Mais l'idée d'un « *webzine* » pourrait peut-être être développée et recentrée ; le réseau culturel pourrait aussi être une source d'information précieuse sur les scènes artistiques étrangères.

Enfin, la France doit innover en s'appuyant sur ses atouts historiques : sa réflexion pionnière sur la propriété intellectuelle, ses industries culturelles, sa capacité d'innovation. Les nouvelles technologies sont porteuses d'un changement radical dans la compétition mondiale. La visibilité de l'offre culturelle n'est plus uniquement fonction du nombre d'implantations physiques, de la capacité à faire déplacer une compagnie de théâtre ou des œuvres majeures. Désormais, des acteurs avec peu de moyens accèdent à la diplomatie d'influence. Par exemple, la chanson *Gangnam style*, avec sa chorégraphie insolite, a bénéficié des modes de diffusion « viraux » des réseaux sociaux. Les retombées en termes d'influence et sur le tourisme ont été non négligeables pour la Corée du Sud (Cf. encadré *infra*).

« *Gangnam style* », le succès d'une mode culturelle

La chanson connue pour son rythme accrocheur et son étonnante chorégraphie a connu une reconnaissance fulgurante dans le monde entier. Sortie le 15 juillet 2012 en Corée du Sud, elle s'est classée immédiatement en tête du classement local. Elle a ensuite connu un succès planétaire grâce à sa diffusion sur les sites de partage de vidéos. Le clip officiel est devenu le plus visionné de l'histoire de YouTube, dépassant le milliard de vues le 21 décembre 2012. En octobre 2013, soit dix mois plus tard, le clip a atteint la barre des 1,8 milliard de vues sur ce même site.

De succès commercial, le titre a acquis un statut de phénomène mondial. Des mêmes, des parodies, des *flash mob* (mobilisations éclairs) sont filmés et diffusés sur les réseaux sociaux. 6 000 personnes ont dansé sur la place du Château à Varsovie, 20 000 à Paris dans les jardins du Trocadéro, 30 000 sur la *Piazza del Popolo* à Rome, mais aussi en France, à Rouen, Grenoble, Toulouse, Angers... Dans certains pays, elles ont pris une dimension symbolique, comme à Jakarta en Indonésie où la manifestation était illégale, en Afghanistan lorsque des soldats britanniques et américains publient leurs propres vidéos. L'artiste dissident chinois Ai Wei Wei a lui aussi participé. Le 23 octobre 2012, la vidéo de Ban Ki-Moon, secrétaire général de l'ONU esquissant la chorégraphie en compagnie du chanteur, a achevé de montrer les implications du phénomène en termes d'influence.

L'industrie touristique sud-coréenne a sans doute bénéficié de l'intérêt grandissant suscité par le clip vidéo. Rien ne permet de l'affirmer à ce stade. Mais les revenus du tourisme ont battu un **record** en 2012, atteignant 15 milliards de dollars. **Plus de 11 millions de personnes** ont visité la Corée du Sud pendant cette période. En 2013, les autorités sud-

(1) <http://latitudefrance.diplomatie.gouv.fr>

coréennes ont mis en place une nouvelle brigade de police touristique, une centaine d'agents qui ont opportunément troqué leurs uniformes pour le costume du chanteur Psy : veste violette et lunettes noires.

Signe du rôle grandissant de la Corée du Sud sur la scène internationale, le pays a présidé le G20 en 2010 et a accueilli le deuxième Sommet sur la sécurité nucléaire les 26 et 27 mars 2012. Il organisera en octobre 2013 le 22^e Congrès mondial de l'Énergie, la 3^e Conférence internationale sur le cyberspace, ainsi qu'en 2015, le 7^e Forum mondial de l'eau.

Sources : Wikipedia, Korea National Tourism Organization, Veille info tourisme du ministère de l'Économie français.

Les médiathèques numériques françaises offrent beaucoup d'autres ressources susceptibles d'être mieux valorisées, en lien avec le ministère de la Culture et de la communication. Elles forment aujourd'hui une nébuleuse composite dans laquelle gravitent les manuscrits et autres œuvres numérisées par la Bibliothèque nationale de France, des visites virtuelles du phare de Cordouan à la grotte de Lascaux, un atlas des patrimoines, des expositions virtuelles, des manifestations en vidéo ou encore des audioguides sous forme d'applications mobiles.

L'OFFRE NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE : UNE NÉBULEUSE À VALORISER



Cartographie des offres éditoriales du ministère de la Culture - extrait - www.culture.fr

Compte tenu de cette offre pléthorique, l'enjeu du réseau culturel restera de créer des événements, en réponse aux attentes du public. Le modèle de l'évènement numérique reste sans doute à inventer : exclusivités numériques, rendez-vous autorisant une dimension participative, médias interactifs, outils pour

une navigation personnalisée et l'animation de communautés ; voilà quelques-unes des pistes actuellement expérimentées par France Télévisions, notamment.

En s'appuyant sur ses opérateurs et en lien avec le ministère de la Culture, le ministère des Affaires étrangères doit proposer une stratégie d'influence numérique, en identifiant les forces et les faiblesses de la culture française sur Internet, ainsi que les opportunités et les menaces qu'implique la révolution numérique. Le ministère devra préciser les liens de cette stratégie avec le concept de « diplomatie numérique », récemment ajouté parmi les domaines de la politique étrangère de la France ⁽¹⁾.

Le ministère de la Culture et de la communication pourrait également mettre à l'étude une solution permettant un accès depuis l'étranger aux chaînes de télévision publiques sur Internet. La diffusion mondiale des programmes français se heurte aujourd'hui à une restriction territoriale. Imposée par les ayants-droits, cette restriction est largement contournée en pratique : les internautes ont recours à service payant, à la légalité sujette à caution, masquant leur adresse IP, afin de faire croire qu'ils résident en France.

Proposition n° 8 : Moderniser et mieux exploiter les outils numériques :

- 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'événements culturels à partir des ressources numériques françaises.

Proposition n° 9 : Développer une stratégie interministérielle d'influence numérique à partir de l'analyse des atouts et des faiblesses actuelles de la France dans ce domaine.

B. RENFORCER LE PILOTAGE DU RÉSEAU CULTUREL, ADAPTER SES MOYENS ET DÉVELOPPER LES SYNERGIES

Instrument essentiel de la diplomatie d'influence de la France, le réseau culturel est aussi un « *fleuron en questionnement* » ⁽²⁾. Confronté à une érosion de ses moyens et à une concurrence accrue, le réseau rencontre aussi des difficultés liées notamment à la gestion des ressources humaines, aux faiblesses du pilotage et à une coordination parfois insuffisante entre les acteurs.

(1) Voir le site France Diplomatie : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-numerique/>

(2) Daniel Haïze, L'action culturelle et de coopération à l'étranger : un réseau, des hommes (2012).

Pour donner un nouvel élan à la politique culturelle extérieure et valoriser au mieux nos atouts, les efforts entrepris depuis quelques années doivent dès lors être poursuivis et intensifiés dans trois directions :

- l’amélioration du pilotage stratégique du réseau et des opérateurs ;
- l’adaptation des moyens humains, financiers et juridiques du réseau culturel à l’étranger, pour ce qui concerne sa composante publique ;
- le développement des synergies au niveau local, entre l’ensemble des acteurs du réseau, notamment les alliances françaises et leurs partenaires.

1. Améliorer le pilotage stratégique et la gouvernance nationale

Le réseau de coopération et d’action culturelle participe à la mise en œuvre de la politique culturelle extérieure qui doit faire l’objet d’un pilotage plus interministériel. Celui-ci doit aussi se fonder sur une démarche stratégique qui nécessite d’adapter les missions de l’administration centrale et des opérateurs.

a. S’engager dans une gouvernance interministérielle plus forte

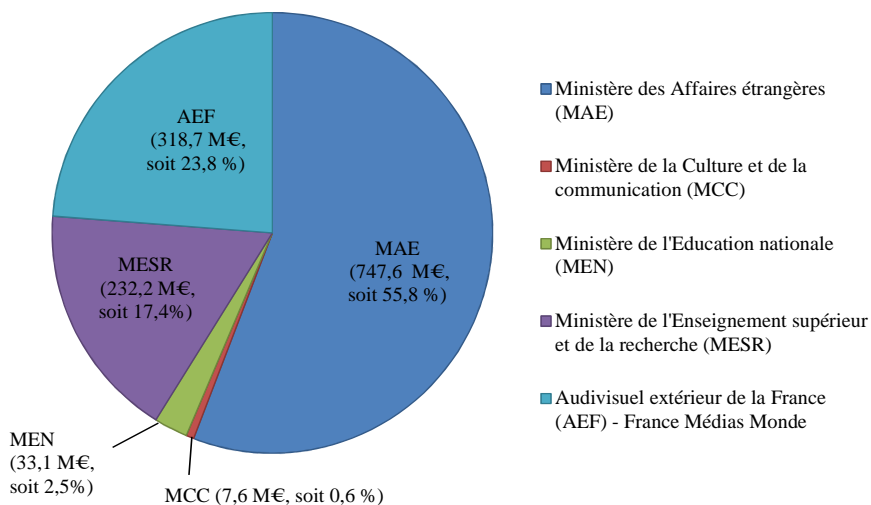
● *La politique d’action culturelle extérieure est par nature transversale et recouvre de larges enjeux.*

Comme cela a été souligné précédemment (cf. le schéma sur les acteurs centraux dans la première partie du présent rapport), le réseau culturel fait intervenir une multitude d’acteurs, notamment, au niveau national, le ministère des Affaires étrangères (MAE), ainsi que plusieurs autres ministères participant au financement de l’action culturelle extérieure, selon la ventilation présentée ci-après.

S’agissant en particulier du ministère chargé de la Culture, si une forme de partage administratif avait pu prévaloir pendant plusieurs années (en réservant à ce ministère la culture en France et au MAE la culture à l’étranger), son décret d’attribution de mai 2012⁽¹⁾ précise clairement qu’il « *contribue à l’action culturelle extérieure de la France et aux actions relatives aux implantations culturelles françaises à l’étranger* ». Le ministère de la Culture est également chargé de mettre en œuvre, conjointement avec les autres ministères intéressés, « *les actions de l’État destinées à assurer le rayonnement dans le monde de la culture et de la création artistique françaises et de la francophonie* ».

(1) Décret n° 2012-776 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de la Culture et de la communication.

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



Source : graphique réalisé d'après les données du document de politique transversale (DPT) « Action extérieure de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2013, et le rapport de la Cour des comptes.

À ce titre, des représentants des ministères en charge de la culture, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur participent, par exemple, aux réunions organisées pour les ambassadeurs partants en poste. La publication d'une tribune commune des ministres en charge de la Culture et des Affaires étrangères sur la politique culturelle extérieure de la France, en juillet 2013 ⁽¹⁾, semble également marquer la volonté de mieux associer le ministère de la Culture ⁽²⁾ et de renforcer la coordination sur ces questions. Son implication reste toutefois encore limitée (cf. *infra*).

Outre les « financeurs », d'autres administrations sont, par ailleurs, concernées par les enjeux liés au rayonnement culturel de la France, par exemple en matière de tourisme et d'aide aux exportations.

• *La coordination et le pilotage interministériels présentent toutefois plusieurs insuffisances, liées pour partie à l'absence d'une instance adéquate.*

Selon le rapport de la Cour, les principaux ministères concernés (MAE, MCC et MESR) se déclarent insatisfaits des conditions du pilotage

(1) Tribune du ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, et de la ministre de la Culture et de la communication, Mme Aurélie Filippetti, publiée dans « Le Figaro » (15 juillet 2013).

(2) Comme l'a relevé l'une des personnes entendues par la mission, la ministre de la Culture a d'ailleurs aussi participé au colloque international annuel de la Fondation Alliance française en juillet 2013.

interministériel⁽¹⁾, qui apparaît « *défaillant* ». Par exemple, le ministère des Affaires étrangères a élaboré récemment un document relatif au concept de « diplomatie scientifique » appliqué à différentes régions, mais il suscite des réserves, de la part notamment du MESR et des grands opérateurs dans ce domaine, regrettant de ne pas avoir été suffisamment associés à sa rédaction.

De fait, « *le ministère des Affaires étrangères tire argument de la modestie de la contribution du ministère de la Culture et de la communication (MCC) au budget de l'Institut français (1,2 M € en 2013 sur 44 M €) et de l'autonomie des principaux opérateurs culturels pour revendiquer un rôle principal, sinon exclusif, vis-à-vis du réseau* ».

Il avait pourtant été décidé en 2010, à l'initiative du Sénat et dans le prolongement de plusieurs travaux parlementaires, d'accompagner la mise en place de l'Institut français par la création d'un Conseil d'orientation stratégique, afin précisément d'organiser la concertation interministérielle dans ce domaine.

**Le Conseil d'orientation stratégique (COS) de l'Institut français :
les dispositions prévues par la loi du 27 juillet 2010**

« Pour l'élaboration des stratégies de rayonnement de la culture et de la langue françaises à l'étranger, le ministre des affaires étrangères réunit, au moins une fois par an, un conseil d'orientation stratégique qu'il préside et auquel participent des représentants de l'ensemble des ministères concernés. Ce conseil est également composé de personnalités qualifiées désignées par le ministre des affaires étrangères, notamment des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, des collectivités territoriales et des alliances françaises, ainsi que d'une personnalité représentative des cultures numériques. Le ministre chargé de la culture est vice-président de ce conseil. Le champ d'intervention du conseil d'orientation comprend l'audiovisuel extérieur de la France. À ce titre, le président de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France y est associé. Le ministre des affaires étrangères invite le président du conseil d'administration de l'Institut français à participer au conseil d'orientation stratégique »

Source : article 10 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

Le COS participe ainsi à l'élaboration des stratégies de rayonnement de la culture et de la langue françaises à l'étranger, notamment sur les orientations données par l'État à l'établissement, dans le cadre de la convention triennale d'objectifs et de moyens. Cependant, il ne s'est réuni que deux fois à ce jour. Par ailleurs, sa composition et son champ de compétences ne permettent pas d'organiser la coordination interministérielle dans des conditions pleinement satisfaisantes.

S'il existe d'autres instances interministérielles en matière d'action extérieure, tels que le CICID, comme cela a été rappelé au cours des auditions, ils ne permettent pas non plus, en l'état, de répondre au besoin d'une instance de coordination de l'action du réseau culturel.

(1) En particulier, le ministère de la Culture et de la communication (MCC) estime nécessaire de renforcer sa relation avec le ministère des Affaires étrangères (MAE) par la conclusion d'une convention avec ce dernier sur les enjeux et moyens de l'action culturelle. De son côté, l'Institut français appelle à la mise en place d'une instance interministérielle de coordination de l'action du réseau.

Les comités interministériels en matière de politique extérieure

La coordination de la politique extérieure s'effectue actuellement au sein de trois enceintes de concertation :

– *Le Comité interministériel des réseaux internationaux de l'État à l'étranger (CORINTE)* a été institué pour renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'État dans les postes et avec les opérateurs. Il recueille des informations sur les implantations, les crédits et les effectifs des réseaux de l'État à l'étranger ; il permet des échanges périodiques sur l'évolution des réseaux des différentes administrations.

Comme l'indique le rapport de la Cour, « *le CORINTE, institué par le décret n°2009-117 du 16 février 2009 n'a pas pour objet de se prononcer sur les stratégies et les actions, mais sur les moyens de ces réseaux. Le mandat du CORINTE ne répond pas au besoin avéré d'une instance interministérielle de coordination de l'action du réseau culturel* ». En rapport avec ce dernier point, il est à noter que ce comité interministériel, présidé par le Premier ministre ou, par délégation de celui-ci, par le ministre des Affaires étrangères, comprend les ministres en charge des affaires étrangères, de l'économie, de la défense, de l'intérieur et du budget (les autres ministres intéressés par les questions inscrites à son ordre du jour sont invités à y siéger).

– *Le Comité interministériel sur l'Europe* présidé par le Premier ministre examine les questions relatives à la participation de la France à l'Union européenne. Son secrétariat est assuré par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui assure la coordination des positions des différentes administrations intervenant vis-à-vis des instances européennes.

– *Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)* créé par le décret n° 98-66 du 4 février 1998 (en remplacement du comité interministériel d'aide au développement) porte avant tout sur des questions relevant de l'aide publique au développement. Il fournit cependant des orientations significatives sur le renforcement de la coordination interministérielle en matière d'action extérieure de l'État, notamment au sujet d'implantations et de procédures françaises à l'étranger. En tout état de cause, l'objet du CICID (l'aide au développement) ne paraît pas en adéquation avec les priorités géographiques ou thématiques de l'action culturelle à l'étranger.

● *Il conviendrait dès lors d'adopter une stratégie culturelle dans le cadre d'une instance commune, en veillant aussi à sa déclinaison dans les postes.*

Dans le prolongement des conclusions de la Cour, le pilotage interministériel de l'action culturelle extérieure doit être amélioré, « *sur la base d'une stratégie élaborée et mise en œuvre au sein d'une instance commune* ».

Plusieurs options pourraient être envisagées en ce sens :

– la constitution d'une instance *ad hoc*, ce qui permettrait de bien prendre en compte les enjeux spécifiques du réseau et de l'action culturelle extérieure, en associant l'ensemble des acteurs concernés, mais présenterait l'inconvénient d'ajouter une nouvelle structure dans un paysage institutionnel déjà foisonnant ;

– l'adaptation du COS de l'Institut français : lors de la réunion du CEC du 17 octobre 2013, le Premier Président de la Cour des Comptes a d'ailleurs évoqué cette piste, en indiquant qu'« *un repositionnement du Comité d'orientation stratégique de l'Institut français, qui se tient actuellement en présence de deux*

ministres et dont le champ est encore trop étroit, pourrait être une piste (...) féconde ». Il pourrait même être envisagé d'instituer un seul conseil d'orientation stratégique commun avec Campus France ⁽¹⁾.

En tout état de cause, l'élaboration et le suivi d'une stratégie culturelle, dans le cadre d'une instance commune, devrait permettre de définir clairement les priorités thématiques et géographiques, évoquées dans la deuxième partie du présent rapport. Il conviendra également de veiller à ce que les plans d'action sectoriels soient examinés dans ce cadre, concernant par exemple la diplomatie scientifique. Enfin, cette feuille de route stratégique devra être déclinée dans les postes, dans le cadre notamment de la lettre de mission de l'ambassadeur, du projet d'établissement élaboré par le conseiller culturel, ainsi que des plans d'action définis au niveau local, sous l'autorité de l'ambassadeur ⁽²⁾.

Proposition n° 10 : Améliorer le pilotage interministériel de la politique culturelle extérieure :

- à partir de la typologie des pays, des publics et des actions, définir la stratégie nationale (sectorielle et géographique) dans le cadre d'une instance interministérielle adaptée et procéder à cette fin au repositionnement du Conseil d'orientation stratégique de l'Institut français, qui devra être réuni plus régulièrement ;
- 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.

b. Recentrer l'administration centrale sur ses missions stratégiques

Les réformes engagées depuis le Livre blanc de 2008 ⁽³⁾ visaient à renforcer la lisibilité et l'efficacité de la diplomatie d'influence française, en développant notamment le rôle de coordination et de stratégie de l'administration centrale et en confiant parallèlement la mise en œuvre opérationnelle à trois opérateurs spécialisés ⁽⁴⁾. Il convient de poursuivre cette dynamique, pour permettre à l'administration centrale (DGM) d'exercer pleinement sa fonction stratégique de tour de contrôle et d'impulsion.

• *Des progrès réels en matière de pilotage par l'administration centrale*

En quatre années, la réorganisation de l'administration centrale, dont les objectifs sont rappelés ci-dessous, a conduit à la mise en place de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM)

(1) L'opérateur Campus France comporte un conseil d'orientation relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France, qui comprend 19 membres, notamment des représentants des étudiants, de la conférence des chefs d'établissements d'enseignement supérieur et des collectivités territoriales.

(2) Sur ce point, cf. infra, dans la dernière section du présent rapport relatives aux synergies locales.

(3) La Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, coprésidée par M. Alain Juppé et M. Louis Schweitzer avait été chargée de réfléchir aux priorités de l'action extérieure de la France et à l'adaptation de son outil diplomatique. Son rapport, remis en juillet 2008, formulait douze propositions pour améliorer l'efficacité de la politique extérieure de la France.

(4) L'Institut français a été mis en place le 1^{er} janvier 2011, France expertise internationale (FEI) le 1^{er} avril 2011, et Campus France le 1^{er} mai 2012.

en 2009, ainsi qu'à la réforme des instruments de pilotage et des relations avec les opérateurs.

La réforme de l'administration centrale, des opérateurs et du réseau culturel prévue par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) en avril 2008

« Une organisation nouvelle donnée à nos dispositifs de diplomatie publique d'influence, confrontée à la diversification des partenaires, des publics, et des instruments, dans un contexte de concurrence accrue :

– constitution au sein du ministère des Affaires étrangères, à partir de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), d'une *direction d'état-major chargée de l'élaboration de la stratégie, de la définition des politiques, ainsi que du pilotage, de la tutelle et de l'évaluation des opérateurs*. Ceux-ci, dotés chacun d'un contrat unique d'objectifs et de moyens, articulé avec la programmation budgétaire de l'État, assureront la pleine gestion opérationnelle des projets, dans ce domaine comme dans celui du développement.

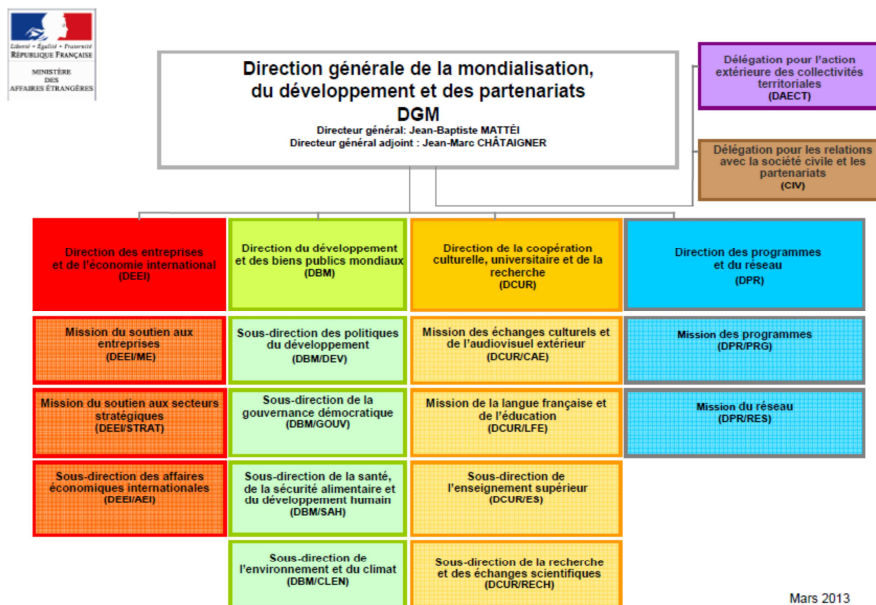
Les multiples dimensions de la diplomatie publique d'influence à l'étranger seront regroupées au sein de trois opérateurs : l'AEFE, Cultures France, transformée en agence de service public chargée de la coopération et des partenariats culturels, et la création d'un nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale regroupant les fonctions de promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger et de valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur français, actuellement assurées par plusieurs intervenants (...). »

Plus récemment, « *le pilotage stratégique par le ministère a été renforcé par la création d'une direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche* » (DCCUR), mise en place en mars 2013⁽¹⁾, qui « *regroupe l'ensemble des outils de la diplomatie d'influence et exerce la tutelle sur nos grands opérateurs (l'Institut français, Campus France, AEFE, CFI...)* », comme l'a souligné le ministre des Affaires étrangères et européennes⁽²⁾. S'agissant de la Direction des programmes et du réseau (DPR), qui est la seule à appréhender le réseau public dans sa globalité, le rapport de la Cour souligne qu'elle est reconnue comme efficace par les postes.

(1) Une division du champ de l'action culturelle entre deux directions de la DGM prévalait jusqu'alors.

(2) Allocution de clôture du ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, lors des Journées du réseau de coopération et d'action culturelle, à Lille, le 17 juillet 2013.

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MONDIALISATION, DU DÉVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS (DGM) EN MARS 2013



Cette réforme de l'organisation administrative du ministère s'est par ailleurs accompagnée de l'amélioration des outils de pilotage, en particulier :

- le développement des contrats d'objectifs et de moyens (COM), conclus entre les opérateurs et les autorités de tutelle ; par exemple, le contrat de l'Institut français contient des indicateurs chiffrés assortis de cibles annuelles sur la période 2011-2013 ⁽¹⁾, étant toutefois précisé que Campus France n'est toujours pas doté d'un contrat d'objectifs ⁽²⁾ ;

- la poursuite des efforts du ministère en matière de gestion des ressources et de pilotage, à travers la généralisation de la démarche du contrôle de gestion et des « fiches budget pays » (présentées dans l'encadré ci-après). En 2012, 157 postes, soit 95 % du réseau de coopération du ministère, ont participé à la remontée des statistiques d'activité ⁽³⁾, ces remontées ayant notamment permis de recenser les levées de cofinancement des postes ⁽⁴⁾.

(1) En 2012, un COM a également été signé avec France expertise internationale (FEI).

(2) Le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'opérateur a été examiné pour avis par la commission des Affaires culturelles et de l'éducation nationale de l'Assemblée nationale, le 13 novembre 2013.

(3) Selon le rapport annuel de performances (RAP) du programme n° 185 (mai 2013).

(4) Selon le RAP précité, la mise en place d'un outil comptable commun à l'ensemble des établissements culturels, avec accès en centrale, permet dorénavant un meilleur suivi des informations financières remontées et un pilotage plus efficace des moyens alloués.

Les « fiches budget pays »

Plus fiables et plus exhaustives, les « fiches budget pays » constituent désormais un outil de synthèse que partagent les postes et la centrale. Leur contenu a été enrichi par les informations renseignées par les postes (souvent des statistiques d'activité de l'année en cours), mais aussi par celles détenues en centrale (principalement des données financières, des statistiques provenant des opérateurs).

Les résultats depuis 2011 de chaque poste y sont rappelés ainsi que ceux de l'ensemble du réseau et de la zone géographique pour permettre aux postes d'observer l'évolution des indicateurs et de les commenter. Elles constituent une « mémoire » utile pour les nouveaux arrivants dans les postes. Elles servent également de bases de travail communes que partagent les postes avec l'inspection générale et les directions en centrale. Organisées en base de données, les informations ainsi consolidées sont mises à disposition des directions sectorielles et font l'objet d'analyses thématiques largement diffusées via Diplonet (intranet du MAE). Une collecte de mi-année est désormais mise en place pour les cofinancements, une des principales sources de recettes extrabudgétaires. Pour renforcer la qualité des informations, les postes sont appelés à remplir régulièrement les « fiches-projets » pour les projets cofinancés les plus réussis. Diffusées sur diplonet, elles ont pour but de favoriser le partage des bonnes pratiques en matière de conduite de projet et de levée de cofinancement.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes (novembre 2013).

● *Une dynamique qui doit toutefois être poursuivie, avec une clarification des relations avec les opérateurs et une délégation accrue des tâches de gestion*

Il apparaît nécessaire de clarifier les relations entre les opérateurs (Institut français et Campus France) et la tutelle, en particulier la DGM, dont les missions doivent être recentrées sur la coordination et le pilotage stratégique.

En effet, comme le relève le rapport de la Cour, la direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DCCUR) de la DGM « *est parfois tentée de s'immiscer dans la conduite des actions alors qu'elle devrait se concentrer sur sa mission essentielle : le pilotage stratégique de l'action culturelle à l'extérieur, l'exercice de la tutelle, les relations avec les autorités ministérielles et avec le mouvement des alliances françaises* ». La direction conserve d'ailleurs des responsabilités et des moyens de gestion dans les domaines du cinéma, de l'audiovisuel, de la langue française et du patrimoine, qui pourraient relever, au moins en partie, des opérateurs. Par ailleurs, les missions de la sous-direction de la coopération scientifique et de la recherche de la DGM pourraient également être clarifiées (cf. *infra*).

Plus généralement, le rapport précité souligne que la DGM est « *une administration dont l'efficacité pâtit de l'étendue de ses compétences* » et qui a notamment eu « *du mal à déléguer aux opérateurs ses tâches de gestion* ». En tout état de cause, indépendamment de la qualité des personnels de la direction, l'administration centrale n'a pas été en mesure d'exercer pleinement sa fonction de définition des orientations stratégiques, mais aussi de leur suivi.

Ceci peut d'ailleurs contribuer à expliquer que cette politique publique corresponde finalement davantage à la résultante de l'action menée par le réseau

culturel à l'étranger, qu'à la mise en œuvre d'une politique conçue et décidée à Paris, selon la thèse développée par M. Daniel Haize, ancien attaché culturel, dans son ouvrage précité.

• *Un recentrage susceptible de permettre à la DGM de mieux exercer sa fonction stratégique d'impulsion et de tour de contrôle*

Dans le prolongement des réformes engagées sur la période récente, l'administration centrale doit pouvoir se concentrer davantage sur la définition de grandes orientations, le suivi de leur mise en œuvre par le réseau et par les opérateurs et l'évaluation des résultats.

S'agissant des opérateurs, leur pilotage pourrait être plus resserré dans certains domaines. Il semblerait par exemple que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'assume qu'« une tutelle distante » de Campus France, selon le rapport de la Cour. Quant au ministère de la culture et de la communication, son action est rendue plus complexe par « l'autonomie des opérateurs culturels publics vis-vis [de celui-ci] », laquelle n'apparaît que peu atténuée par les réunions semestrielles de leurs correspondants internationaux, organisées depuis quelques années par le secrétaire général du ministère.

S'agissant du réseau, l'appui apporté aux postes doit tout d'abord être renforcé, en matière notamment de levée de fonds (cf. *infra*). Il convient aussi d'améliorer le suivi des moyens et de l'action, au regard notamment de certaines faiblesses identifiées par la Cour, en particulier :

– le montant et l'évolution réelle des ressources propres du réseau culturel restent « encore imprécis », en raison de la faiblesse des mécanismes de collecte et de la comptabilisation des informations⁽¹⁾, la contribution des acteurs privés français étant par ailleurs « mal mesurée par le ministère » ; en définitive, « les efforts consentis par le réseau pour mobiliser des ressources propres demeurent mal connus faute d'un système d'information adapté ».

– les indicateurs du programme 185 peuvent apparaître inadaptés ou trop prudents (par exemple, les réalisations de 2012 en matière de cofinancement, s'élevaient à 186 millions d'euros, soit un montant très supérieur à la cible fixée pour 2013, de 150 millions d'euros) ; en tout état de cause, il s'agit d'indicateurs se limitant essentiellement aux ressources externes et au suivi de l'activité (nombre d'élèves par exemple), mais ne mesurant pas les résultats de l'action culturelle ;

– s'agissant des « fiches budget pays », le rapport de la Cour estime que les indicateurs collectés par la DGM dans ce cadre « étaient soit insuffisants, soit

(1) Le rapport de la Cour indique ainsi qu'en matière d'autofinancement, les limites des systèmes d'information financière (logiciels comptables) et les changements de périmètre du réseau invitent à apprécier avec prudence le dynamisme apparent des recettes propres des EAF (21 %), en rappelant que ce n'est que depuis 2012 qu'existe un système comptable permettant la consolidation des données sur l'ensemble du réseau public. Les cofinancements font par ailleurs l'objet d'indications d'une précision croissante, mais variable suivant les postes dans les fiches budget pays déclaratives qu'ils remplissent.

non exploités (cofinancements, manifestations, publics, boursiers, etc.) ». Cet outil serait, par ailleurs, « *avant tout conçu comme un outil destiné à l'administration centrale et non comme un instrument pour les postes* ». Les éléments communiqués récemment par le ministère (cf. l'encadré *supra*) font toutefois état d'avancées tout à fait positives dans ce domaine.

Enfin et surtout, au-delà du suivi des moyens et de l'activité du réseau, il est essentiel de développer l'évaluation de l'impact de l'action culturelle extérieure, au regard notamment des pratiques de certains pays voisins ⁽¹⁾.

Si la performance de l'action diplomatique est par nature difficile à mesurer à travers des indicateurs chiffrés, il n'en est pas moins nécessaire d'examiner toutes les possibilités de mesure des résultats, y compris par des enquêtes qualitatives, en vue de mieux apprécier la performance du réseau culturel. Dans ce sens, une enquête internationale sur l'image de la France pourrait par exemple être réalisée, avec l'aide notamment des ambassades, des instituts français, des alliances françaises, des IFRE, afin de mieux appréhender les attentes et la manière dont est perçu notre pays à l'étranger et ce qu'il convient d'approfondir ou de corriger.

De façon plus ponctuelle, il serait également intéressant de faire réaliser des enquêtes d'opinion avant et après l'organisation d'une « saison » culturelle, qui peut mobiliser des financements publics importants (par exemple, l'Année de la France en Chine, cf. *infra*), afin d'en évaluer le « retour sur investissement ». Le développement des pratiques d'évaluation, qui devra naturellement s'effectuer en lien avec l'Institut français, pourrait également s'appuyer sur l'élaboration d'un indice de satisfaction auprès des publics destinataires de l'action du réseau culturel, en s'appuyant par exemple sur des questionnaires en ligne, ainsi que sur la mesure de l'impact des actions du réseau auprès des médias locaux.

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

- recentrer les missions de la DGM sur le pilotage stratégique et les fonctions qui ne peuvent être assumées par d'autres ministères ou opérateurs ;
- poursuivre les efforts entrepris en matière de modernisation des outils de pilotage (système d'information, remontée d'informations et 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 culturelles, enquête internationale sur l'image de la France, indice de satisfaction des publics, analyse des médias locaux, etc.) ;
- prévoir des indicateurs plus adaptés dans les documents budgétaires.

(1) Au Royaume-Uni, le British Council alloue ainsi systématiquement 5 % du budget de chaque projet à son évaluation et s'impose la définition préalable des cibles d'audience, des objectifs, des résultats (output) et de l'impact (outcomes) attendus, selon le rapport de la Cour.

c. Conforter le rôle des opérateurs, en particulier l'Institut français

S'il n'est pas donné suite à l'expérimentation en cours, pour les raisons évoquées dans la première partie du présent rapport, cela ne signifie pas pour autant revenir au *statu quo ante*, voire remettre en cause l'existence même de l'Institut français, qui a su trouver sa place, en renforçant notamment l'appui aux postes.

Le rôle de cet opérateur mériterait d'être conforté et adapté, et ce aussi bien vis-à-vis du réseau que des opérateurs publics relevant de son champ. Il en va de même pour Campus France, également créé par la loi du 27 juillet 2010, mais effectivement mis en place plus récemment, en mai 2012.

● *La création de l'Institut français et de Campus France a permis d'améliorer l'appui apporté au réseau culturel*

Placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, l'Institut français est l'opérateur de l'action culturelle extérieure de la France, doté d'un statut d'EPIC. Il s'est vu confier de plus larges missions que celles de l'association Cultures France à laquelle il a succédé. Celles-ci recouvrent notamment la promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française, des idées, des savoirs et de la culture scientifique, la diffusion du patrimoine cinématographique et audiovisuel, en concertation étroite avec les organismes compétents dans ces domaines. Elles concernent aussi l'information du réseau, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française, ainsi que la formation des personnels du réseau.

À ce titre, l'Institut français est notamment chargé, aux termes de la loi, de concourir « à l'animation et à la gestion du réseau culturel », en ayant vocation à être le correspondant de plus de 150 instituts français dans le monde. Le champ de ses missions, telles que définies par la loi du 27 juillet 2010 (cf. l'encadré présenté dans la première partie du présent rapport), excède donc très largement la seule gestion des 12 postes expérimentateurs.

Par exemple, les plateformes numériques de l'Institut français, tels que le catalogue « IF cinéma ⁽¹⁾ » et la bibliothèque numérique « Culturethèque ⁽²⁾ », constituent des outils innovants de diffusion culturelle qui permettent d'élargir les publics. Son action de formation en fait aussi un acteur essentiel de la professionnalisation de notre réseau (cf. *infra*).

(1) Cette plateforme de l'opérateur national (« IF cinéma ») permet aux salles du réseau (instituts français, alliances françaises, SCAC, lycées français et à des cinés-clubs partenaires (universités, écoles de cinéma, établissements éducatifs et culturels) de télécharger des films pour les diffuser dans des salles de moins de 200 places (opérations dites de cinés club). Début septembre 2013, l'outil comptait 750 établissements abonnés. Le nombre de téléchargements est en très nette augmentation (avec un total de 9 500 films téléchargés depuis l'ouverture du service pour 245 films disponibles en ligne en 2013).

(2) « Culturethèque » a été lancée en novembre 2012 et le catalogue « IFCinéma » en juin 2011.

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	Cible 2013
Nombre de visiteurs des plateformes numériques (mises à disposition du réseau, telles que IF Cinéma, Culturethèque, etc.)	500	20 000	134 320	25 000

Source : d'après l'annexe 1 du COM et les informations recueillies auprès du MAE s'agissant des réalisations 2012.

Les opérateurs ont ainsi fait preuve « *d'initiatives appréciées du réseau* », comme le souligne le rapport de la Cour, ce que les rapporteurs ont également pu observer lors de leurs déplacements.

L'appui apporté par l'Institut français : des exemples au Brésil et au Danemark

L'Institut français du Brésil a notamment pour mission de développer la présence audiovisuelle française dans ce pays, et, en particulier, d'assurer la promotion du film français, en liaison avec les opérateurs et les professionnels en France (Institut français, Unifrance, TVFI), la cinémathèque de l'Ambassade de France (fonds de l'Institut français et plateforme « IF Cinéma ») et les partenaires au Brésil. Les agents sont en relation constante avec l'opérateur national, car celui-ci gère le fonds de la cinémathèque, essentiel pour la diffusion non commerciale du cinéma français au Brésil. Dans le domaine de la coopération éducative et linguistique, l'apport de l'EPIC Institut français prend notamment la forme de ressources pédagogiques, avec une gestion centralisée des programmes de promotion et valorisation de la langue.

S'agissant de l'Institut français du Danemark (IFD), une note transmise en juillet dernier indique qu'à partir de septembre 2013, les lecteurs de la médiathèque devaient bénéficier de « Culturethèque », la bibliothèque numérique de l'Institut français. Ce nouveau service permettra à l'IFD de rayonner sur l'ensemble du territoire danois, en mettant à la disposition des usagers des centaines de ressources numériques françaises et francophones.

S'agissant de Campus France, qui doit notamment veiller à « *répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger* » selon la loi de 2010, l'opérateur a, par exemple, réalisé des analyses détaillées des systèmes universitaires et de la mobilité étudiante des grands pays ou zones géographiques, susceptibles d'être utilisés aussi bien par les postes que par l'administration centrale. Plus généralement, le rapport de la Cour observe que « *le professionnalisme de ses personnels, la pertinence de leurs propositions, y compris pour des dossiers complexes dans le domaine scientifique et de la recherche, sont (...) loués par ses partenaires ainsi que par les postes.* »

- *Les missions des opérateurs doivent être confortées et adaptées.*

L'Institut français doit être conforté dans son rôle d'opérateur culturel au service de l'ensemble du réseau. Dans ce sens, et sans qu'il soit besoin de procéder à un nouveau meccano institutionnel, ses missions pourraient être élargies et précisées sur plusieurs points, dans le cadre du nouveau projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour 2014-2016, actuellement en préparation et qui devra être soumis à l'avis préalable du Parlement :

– il pourrait tout d’abord préciser clairement les missions de l’opérateur ⁽¹⁾ concernant l’organisation des « saisons », qui permettent de valoriser l’offre nationale avec une forte visibilité médiatique, en veillant notamment aux modalités d’association des acteurs concernés, notamment les postes, à la programmation (calendrier des saisons) et à la prise en compte des retombées économiques potentielles, ainsi qu’à l’évaluation de l’impact de ces manifestations ;

Les « saisons » culturelles et « années croisées »

Résultant d’engagements diplomatiques pris au plus haut niveau, les années et saisons constituent des outils de la diplomatie d’influence, dotés d’une grande visibilité et s’inscrivant également dans le cadre de la politique française en faveur de la diversité culturelle. Elles permettent de mener, en partenariat avec des gouvernements et des opérateurs étrangers, des manifestations destinées à valoriser et renouveler l’image de la France, comme celle des pays invités (« années croisées », voire « semaines croisées ») et de mettre en lumière la vitalité des échanges dans les domaines culturel, éducatif et universitaire, mais aussi technologique, scientifique, industriel et commercial. De par leur capacité à relancer la coopération dans tous les secteurs, les saisons ont par ailleurs une dimension politique liée aux rapprochements qu’elles opèrent entre deux pays. Le succès rencontré, par exemple, par l’Année de la France au Brésil (en 2009) et en Inde (festival « Bonjour India » en 2009 et 2013) illustrent l’intérêt de ce type de manifestations.

Le rapport de la Cour indique à cet égard que « *la plupart des acteurs, à Paris (Comédie-Française par exemple) et dans les postes, apprécient une gestion facilitée, au sein de l’Institut français, grâce à son pôle spécialisé et ses chargés de mission* », en évoquant toutefois aussi certaines limites. Ainsi, « *les rapports des commissaires généraux désignés pour la circonstance sont utiles mais correspondent souvent à des autoévaluations et ne sont pas analysés de manière formelle* ». En outre, « *les « saisons » et « années » laissent (...) peu d’initiatives aux postes, tout en convenant de moins en moins au calendrier des grands opérateurs français, car elles sont difficiles à intégrer dans la logique de programmation d’établissements comme le Centre Georges Pompidou* ». Elles se révèlent, par ailleurs, d’un « *rapport coût/efficacité variable* », d’autant qu’elles peuvent bénéficier de moyens importants : par exemple, l’Année de la France en Chine en 2005 a mobilisé un financement public de près de 15 millions d’euros (dont 4,6 millions d’euros pour le MAE).

– ses missions pourraient, par ailleurs, être étendues dans certains domaines : à cet égard, le Premier Président de la Cour a ainsi estimé que « *si l’on sort de la problématique du rattachement (...), il est manifeste que l’Institut français ne peut demeurer en l’état. Ses compétences doivent être élargies dans plusieurs domaines comme le livre, le cinéma ou le soutien à la recherche* ⁽²⁾ » ; les attributions de l’opérateur en matière de diffusion de la culture scientifique et technique pourraient également être clarifiées et développées ⁽³⁾ ;

(1) Ce dispositif est en effet mis en œuvre par l’Institut français, sans pour autant être inscrit dans la loi de juillet 2010, ni dans son contrat d’objectifs et de moyens pour 2011-2013.

(2) Compte-rendu n° 1 de la réunion du CEC du jeudi 17 octobre 2013.

(3) Dans ce domaine, ses missions pourraient être approfondies, en lien avec l’établissement public Universcience, créé en décembre 2009 dans une finalité analogue. En outre, le rapport de la Cour indique que la sous-direction de la coopération scientifique et de la recherche de la DGM (également chargée de cette mission) entretient peu de liens avec l’Institut, auquel elle ne laisse que des « compétences résiduelles ».

– un Observatoire des publics pourrait être constitué en son sein, en vue de mieux cerner la demande locale et permettre au réseau d’y répondre au mieux, dans le prolongement des propos tenus par le ministre des Affaires étrangères, en juillet dernier ⁽¹⁾ ;

– outre l’analyse des publics, ses fonctions pourraient aussi être étendues en matière de « *gestion des équipes culturelles* », comme l’a indiqué récemment le ministre ⁽²⁾, ce qui rejoint les conclusions des rapporteurs quant à la nécessité d’améliorer la gestion des ressources humaines et la formation (cf. *infra*) ;

– l’Institut doit être conforté dans son rôle d’interface entre les postes et les différents acteurs nationaux, notamment culturels. Cela pourrait contribuer à améliorer l’appui au réseau et la coordination de l’action extérieure, afin d’éviter par exemple que des grands établissements culturels engagent un projet à l’étranger, sans même en informer les services de l’ambassade. Il conviendrait aussi d’améliorer l’information actualisée sur l’offre artistique française, afin d’aider les postes à la promouvoir plus efficacement à l’étranger, ce qui pourrait, par exemple, prendre la forme de lettres d’information électroniques adressées par l’opérateur, qui complèteraient opportunément une amélioration du portail Latitude France (cf. *supra*).

Pour accomplir ces missions, les moyens de l’opérateur devraient, en outre, être adaptés, en prévoyant notamment :

– la conclusion d’une convention entre les opérateurs spécialisés de l’action culturelle (Campus France et Institut Français) et Ubifrance, pour concourir au décloisonnement des réseaux et mieux prendre en compte les enjeux économiques, en termes non seulement d’analyse des retombées, mais surtout en amont, dans l’élaboration de la stratégie et la programmation des actions culturelles ⁽³⁾ ;

– la possibilité pour l’Institut français de « *mener des actions impliquant plusieurs postes du réseau* », ainsi que le suggère le rapport de la Cour, et de l’inscrire clairement dans son prochain contrat d’objectifs, afin d’apporter un appui renforcé aux postes, à travers par exemple des actions communes en matière de communication et de promotion (portail, réseaux) ;

– l’augmentation de la part des crédits de l’Institut français versés aux postes, conformément aux objectifs fixés avec la tutelle.

(1) Lors de son allocation de clôture des Journées du réseau, le 17 juillet 2013, M. Laurent Fabius a en effet indiqué que l’« on peut envisager que l’Institut français (...) soit conforté dans son rôle d’opérateur culturel au service de l’ensemble du réseau et que certaines missions nouvelles lui soient confiées. Je pense notamment à la création d’un Observatoire des publics, en lien avec les postes, afin de mieux connaître notre public cible, de bien cerner la demande et de permettre au réseau d’y répondre. »

(2) *Compte-rendu de la commission élargie du 22 octobre 2013 sur le projet de loi de finances pour 2014.*

(3) Voir également sur ce point les propositions figurant dans la deuxième partie du présent rapport.

ÉVOLUTION DE LA PART DU BUDGET D'ACTIVITÉ DE L'INSTITUT FRANÇAIS CONSACRÉ AU RÉSEAU CULTUREL (CRÉDITS VERSÉS AUX POSTES)

Indicateur 2.2 du COM de l'Institut français 2011-2013	Réalisé 2011	Cible 2012	Réalisé 2012	Cible 2013
Pourcentage du budget d'activités consacré au réseau	35 %	37,5 %	22 %	40 %

Source : d'après l'annexe 1 du COM et les informations recueillies auprès du MAE s'agissant des réalisations 2012.

Enfin, s'il est aujourd'hui nécessaire de stabiliser le cadre du réseau culturel, après plusieurs réformes importantes lors de la période récente, la clarification du paysage des opérateurs n'en mériterait pas moins d'être réexaminée d'ici quelques années.

Il convient à cet égard de rappeler qu'avant la loi de 2010, il avait été envisagé dans un premier temps de constituer un opérateur culturel unique, qui aurait regroupé les attributions de Cultures France, de l'association Egide et de Campus France. Dans les postes, les « espaces Campus France » sont d'ailleurs aujourd'hui intégrés au réseau diplomatique et culturel ⁽¹⁾. Du fait semble-t-il de réticences de certains ministères, les compétences de l'opérateur n'ont pas été étendues à la coopération universitaire, non plus qu'aux industries culturelles.

En tout état de cause, d'ici le terme du prochain contrat d'objectifs de l'Institut français (IF), à l'horizon 2016, la question d'un rapprochement avec certains opérateurs, par exemple Campus France, mériterait d'être examinée. Cette réflexion sur les possibilités de clarification du paysage institutionnel pourrait d'ailleurs porter également sur d'autres acteurs, tels que le Centre international d'études pédagogiques de Sèvres (CIEP), voire France expertise internationale.

Enfin, pour donner plus de clarté au dispositif actuel, compte tenu de l'absence de rattachement organique du réseau culturel (instituts français) à l'Institut français (et pour éviter notamment des risques de confusion, lorsque des financements sont alloués par l'un et par l'autre, avec un même logo sur un programme), il pourrait être envisagé de modifier la dénomination de l'EPIC, qui pourrait être appelé par exemple « Agence de l'action culturelle extérieure – Institut français ».

(1) Pour mener à bien son action, Campus France s'appuie sur le réseau des espaces Campus France, placés sous l'autorité des ambassadeurs. Les espaces sont intégrés au réseau diplomatique et culturel et sont constitués de plus de 300 personnes dans 182 espaces et 110 pays.

Proposition n° 12 : 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 et de performance pour 2014-2016 :

- préciser clairement les missions de l'Institut français concernant les saisons et élargir son champ de compétences dans certains domaines culturels (s'agissant par exemple du livre, du cinéma, de la diffusion de la culture scientifique et de la recherche) ;
- améliorer l'information sur l'offre artistique nationale, en l'actualisant régulièrement, afin d'aider les postes à la promouvoir plus efficacement à l'étranger ;
- prévoir clairement dans son prochain contrat d'objectifs la possibilité de mener des actions impliquant plusieurs postes, par exemple en matière de communication (portail, réseaux) ;
- encourager l'Institut français à renforcer son action sur les domaines prioritaires (en particulier, les plateformes technologiques, la formation des agents et les relations avec les ministères en charge de la culture, de l'enseignement et de la recherche et leurs opérateurs), en lui confiant, ainsi qu'à Campus France, le rôle principal d'intermédiation entre les acteurs nationaux et le réseau ;
- instituer un Observatoire des publics au sein de l'Institut français ;
- prévoir la conclusion d'une convention entre l'Institut français et UbiFrance ;
- modifier la dénomination de l'opérateur, par exemple « Agence de l'action culturelle extérieure – Institut français » ;
- d'ici 2016, réexaminer la question d'une rationalisation éventuelle du paysage institutionnel et d'un rapprochement de certains opérateurs.

2. Adapter les moyens du réseau culturel public à l'étranger

Pour pouvoir mettre en œuvre efficacement la stratégie d'action culturelle, il convient parallèlement de renforcer le réseau culturel à l'étranger, qui présente aujourd'hui plusieurs faiblesses. Les moyens humains et financiers du réseau doivent ainsi être optimisés, en clarifiant également le statut juridique des établissements à autonomie financière (EAF).

a. Investir dans la formation des personnels et la gestion des carrières

Au cours de leurs déplacements, les rapporteurs ont pu observer le dynamisme, le savoir-faire et le sens de l'initiative des agents du réseau, qui parviennent à monter des projets concourant au rayonnement de la France, avec des moyens parfois très limités. Il est vrai cependant que « *les quelque 6 200 agents qui constituent notre réseau culturel sont une force tout autant qu'un talon d'Achille* », comme l'a souligné le Premier président de la Cour des Comptes ⁽¹⁾.

● *Les agents du réseau culturel : une ressource précieuse, a fortiori dans un contexte de diminution des effectifs, avec une part importante de contractuels*

« *Le nombre réel des agents du réseau est difficile à estimer* », selon la Cour, ce qui constitue un premier enseignement en termes de pilotage et de

(1) *Compte-rendu de la réunion du CEC du jeudi 17 octobre 2013.*

gestion des ressources humaines. La juridiction financière indique que, dans son périmètre le plus large, le ministère estime que les effectifs du réseau représentent environ 6 200 personnes (y compris les titulaires en administration centrale), dont 2 790 agents sous plafond d'emplois ministériels ⁽¹⁾ et 3 450 agents de droit local (ADL) sous contrat.

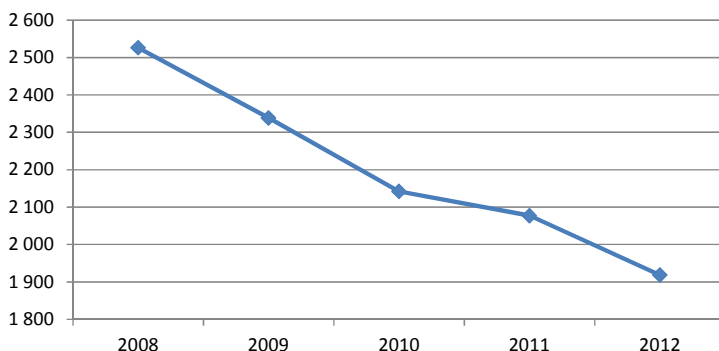
Les effectifs du réseau culturel public : deux exemples étrangers

Concernant les services situés à São Paulo (l'institut français y regroupe deux unités : l'antenne du SCAC à São Paulo et l'ex « Cendotec », devenu Campus France Brésil), l'institut français du Brésil comporte quatre attachés (attaché de coopération et d'action culturelle, attachés scientifique, culturel et de coopération pour le français), deux volontaires internationaux en administration (audiovisuel et scientifique) et cinq agents de droit local, au sein de l'antenne SCAC. S'y ajoute un expert national « industrie musicale » au SESC de São Paulo (organisme brésilien).

Au Danemark, l'institut français compte quatre expatriés, un contractuel, trois volontaires internationaux (VI) en administration et huit agents de droit local (ADL).

Qu'ils soient détachés dans les alliances ou affectés dans des structures publiques, les effectifs, qui constituent la première dépense du réseau, diminuent régulièrement depuis plusieurs années, comme l'illustre le graphique ci-dessous, en raison des contraintes budgétaires croissantes, mais aussi des arbitrages opérés au sein du ministère des Affaires étrangères.

ÉVOLUTION DES ETP DU RÉSEAU ÉTRANGER ENTRE 2008 ET 2012 HORS TITULAIRES EN ADMINISTRATION CENTRALE (PROGRAMMES 185 ET 209)



NB : Les effectifs comptabilisés en équivalent temps plein (ETP) portent sur les expatriés (G2), les contractuels (G3) et les recrutés locaux (G5), hors titulaires en administration centrale (G1).

Source : graphique réalisé d'après des données présentées dans le tableau figurant page 38 du rapport de la Cour.

En effet, si les effectifs du réseau diplomatique *stricto sensu* n'ont baissé « que » de 5,3 % entre 2007 et 2011 ⁽²⁾, cette baisse a été sensiblement plus forte pour les personnels se consacrant à la coopération et l'action culturelle. Ainsi, le

(1) Il peut s'agir de fonctionnaires titulaires du ministère, d'agents détachés sous contrat (titulaires d'autres ministères) ou de contractuels sans lien antérieur avec une autre administration. Une partie de ces agents est affectée dans les alliances françaises (321).

(2) L'évolution du réseau diplomatique français, référé de la Cour des Comptes (février 2013).

nombre des ETP relevant des programmes 185 « *Diplomatique culturelle et d'influence* » et 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » a diminué entre 2008 et 2012 de 23 % pour le premier et de 21 % pour le second. Cette évolution est par ailleurs appelée à se poursuivre jusqu'en 2015 ⁽¹⁾. Outre les suppressions d'emplois, qui constituent naturellement une contrainte forte, la gestion des ressources humaines est également rendue plus complexe par :

– l'équilibre à trouver entre l'affectation de diplomates dans le réseau culturel, favorisée par le ministère, et le besoin d'agents spécialisés ;

– la part importante des agents contractuels, qui reste très majoritaire (80 % du total, étant précisé que la moitié provient d'autres administrations, en particulier le ministère de l'Éducation nationale) ; le rapport de la Cour indique en l'occurrence que « *le volume des recrutements pour le réseau a décliné de 14 % entre 2008 et 2012. Sur 392 emplois ayant fait l'objet d'un mouvement en 2012, 55 % ont été pourvus par des fonctionnaires titulaires détachés d'autres ministères, contre 66 % en 2008. La part des contractuels "purs" a en revanche légèrement progressé* » (32 % en 2012) ;

– la rotation importante de certains personnels (contractuels mais aussi volontaires internationaux) et les faiblesses de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), évoquées à plusieurs reprises au cours des travaux de la mission. Le réseau dépend ainsi largement d'agents contractuels, dont la présence est limitée à quelques années, pour éviter de s'exposer à l'application des lois « Dutreil » et « Sauvadet ⁽²⁾ ».

Sources de précarité pour les agents, ces pratiques ne permettent pas de valoriser au mieux l'expérience acquise. Des agents appréciés sur le terrain sont ainsi conduits à quitter leur poste, sans avoir d'assurance de retrouver un emploi, alors que leur expertise pourrait être utile dans d'autres fonctions. Cette situation peut également générer une perte d'efficacité pour le réseau, par exemple lorsqu'un contractuel a développé de sa propre initiative un projet porteur avec des partenaires locaux, mais dont la poursuite peut être fragilisée par son départ.

● *Une situation créant un besoin particulier de formation des agents et posant, depuis plusieurs années, la question de la professionnalisation du réseau*

Si un rapport remis au ministre des Affaires étrangères en mars 2009 ⁽³⁾ constatait que « *les personnels culturels français sont moins bien formés que dans*

(1) En effet, le ministère doit « restituer » 300 ETP, dont 255 à l'étranger, dans le cadre du triennal 2013-2015, selon le rapport de la Cour.

(2) Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (« loi Dutreil ») et loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique (« loi Sauvadet »), qui imposent d'intégrer les contractuels au-delà d'une certaine durée.

(3) Étude comparative des dispositifs culturels extérieurs de la France et de ses principaux partenaires, rapport de M. Bernard Favre d'Arcier au ministre des Affaires étrangères (23 février 2009).

d'autres pays européens », la mise en place de l'Institut français a incontestablement marqué une avancée importante dans ce domaine.

Aux termes de la loi du 27 juillet 2010, l'opérateur a en effet pour missions « *le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger, en liaison avec les organismes compétents* ». Son contrat d'objectifs et de moyens comporte également plusieurs dispositions en ce sens ⁽¹⁾. En 2012, 1 277 personnes ont ainsi pu bénéficier d'une formation (dont 487 recrutés locaux), selon les modalités présentées ci-après, pour un montant d'1,2 million d'euros.

Les actions de l'Institut français en matière de formation des agents du réseau culturel

Agents du réseau expatriés ou recrutés localement, travaillant dans des instituts français, des services culturels ou des alliances françaises, tous doivent adapter leurs pratiques et leurs compétences à un environnement en mutation. Pour les y aider, l'Institut français propose deux dispositifs de formation professionnelle.

Les formations organisées, en France ou à distance, par le pôle « Formation du réseau »

– *Le stage des nouveaux partants*, dont l'organisation a été confiée à l'Institut français par le ministère des Affaires étrangères (MAE), vise à faciliter la prise de fonction, en permettant notamment aux nouveaux agents d'identifier leurs interlocuteurs sectoriels. Les participants au stage sont exclusivement des agents expatriés, conviés nominativement dans le cadre du mouvement d'affectation du ministère (en 2013, le stage a eu lieu à Paris du 17 au 21 juin).

– *Les « Ateliers de l'Institut français »* visent à assurer une meilleure cohérence d'action entre le réseau culturel français et l'Institut français, et à offrir un espace de réflexion et d'échanges. Composés principalement d'ateliers de travail, ils sont réservés aux agents expatriés du réseau culturel français. Rendez-vous annuel, les Ateliers de l'Institut français se sont déroulés à Marseille en juillet 2011, à Nantes en juillet 2012 et à Lille en juillet 2013.

– *Les formations thématiques* concernent aussi bien les personnels expatriés que les agents de droit local, qu'ils exercent au sein d'instituts français, de services culturels ou d'alliances françaises ⁽²⁾. Elles font l'objet de l'envoi d'un télégramme diplomatique spécifique détaillant les procédures à suivre pour candidater ainsi que les modalités de prise en charge éventuelle des frais de mission des agents de droit local.

Le plan d'appui aux formations locales ou régionales, organisées à l'initiative des postes

Le plan d'appui permet d'apporter un soutien financier à la mise en œuvre de formations organisées à l'initiative des postes, qui peuvent s'adresser à des agents du réseau d'un même pays ou de plusieurs pays d'une même zone. Suite à l'analyse des besoins de formation du

(1) « En accord avec la tutelle et en liaison avec les ministères concernés, organiser des formations au profit des agents du réseau concourant aux missions de l'établissement public, notamment sur les thématiques sectorielles suivantes : les disciplines culturelles, artistiques et audiovisuelles, le français langue étrangère, l'appréhension des industries culturelles et créatives, la gestion d'établissement, la recherche de cofinancements, etc. Dans le domaine de la formation aux métiers de la coopération linguistique, il peut notamment bénéficier de l'expertise d'opérateurs publics comme le CIEP. »

(2) Par exemple, les « Journées de formation destinées aux agents chargés de la promotion du livre et des savoirs et des médiathèques » (Paris, 25-29 mars 2013), « Organiser une programmation : festivals ou saisons cinéma et rencontres professionnelles » (Paris, 27-31 mai 2013), « BELC, les métiers du français dans le monde » (CIEP, Sèvres, 25 février – 2 mars 2013) ; « Les musiques actuelles : développer les partenariats pour favoriser la diffusion des artistes français à l'international » (Paris, 14-19 octobre 2013).

réseau qui a été conduite en 2012/2013, des thèmes prioritaires ont été définis : mécénat et partenariat financier ; marketing des cours de langue ; module budgétaire du logiciel AGE, communication numérique ; gestion des ressources humaines et management d'équipes ; formateurs d'examineurs DELF-DALF, audiovisuel et cinéma ; mise en œuvre de Culturethèque et utilisation des outils numériques de l'Institut français (IF cinéma, IFverso, IF mapp, webtv, etc). En amont de cet éventuel soutien financier, le pôle Formation du réseau peut accompagner les postes par des missions d'expertise et d'assistance (pour la conception et la mise en œuvre d'un plan local de formation des agents, prenant en compte l'évolution prévisionnelle des besoins en compétences du poste) et par des conseils pour la définition des contenus des formations qu'ils souhaitent organiser. En 2013, le plan d'appui aux formations devrait ainsi permettre le soutien financier à 26 formations locales ou régionales ⁽¹⁾ ainsi que le démarrage de missions d'expertise et d'assistance à la mise en place d'un plan de formation lié à l'évolution des compétences.

Principaux chiffres. 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. Par ailleurs, 30 % des formations ont été organisées en France et 70 % dans les pays d'exercice des agents (une formation a été organisée à distance). Les activités de formation de l'Institut français concernent tous les agents, quels que soient leurs statuts (expatriés titulaires ou contractuels, agents recrutés localement, volontaires internationaux) et les structures qui les emploient (SCAC, Instituts français, alliances françaises). Une enquête sur les besoins de formation de l'ensemble des agents du réseau a été mise en œuvre en 2012.

Source : Institut français (2013).

Le rapport de la Cour souligne toutefois qu' « en raison des contraintes pesant sur l'établissement, ce budget a baissé de 21 %, entre 2011 et 2013, ce qui n'a pas permis d'atteindre la cible de 20 % des agents du réseau formés en 2012, leur nombre marquant même un recul de 25 % par rapport à 2011 ».

Il conviendrait néanmoins d'approfondir l'analyse sur cette question, s'agissant en particulier des modalités de comptabilisation des agents et des formations concernés, au regard des informations transmises par la DGM, en novembre 2013, concernant le suivi de l'indicateur 2.5 présenté ci-dessous, et qui font état de chiffres différents.

SUIVI DE L'INDICATEUR 2.5 DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (COM) DE L'INSTITUT FRANÇAIS RELATIF À LA PART DES AGENTS DU RÉSEAU FORMÉS

Objectifs fixés par le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'IF et réalisations en 2011 et 2012

	Réalisé 2011	Cible 2012	Réalisé 2012	Cible 2013
2.5. Pourcentage d'agents du réseau ayant bénéficié d'une session de formation	19 %	20 %	33 %	22 %
Part des agents de recrutement local parmi les agents ayant bénéficiant	40 % d'agents de droit local	-	38 %	-

Nota : Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit par ailleurs un autre indicateur 1.2 relatif au nombre de personnels ayant bénéficié d'actions de formation soutenues par l'Institut français dans le domaine du français (qui ne concerne que les enseignants et personnels d'encadrement impliqués dans l'enseignement).

Source : COM de l'Institut français et éléments transmis par le MAE (réalisations 2012) en novembre 2013.

(1) Sur les thèmes suivants : Culturethèque, médiation en médiathèque, pratique du logiciel AGE, formation de formateurs d'examineurs DELF/DALF, marketing des cours de langue, cinéma et audiovisuel, régie son, mécénat, accueil et relation client.

Au sein du réseau public, la formation s'est améliorée, grâce à l'organisation par le ministère de formations spécifiques ⁽¹⁾.

Toutefois, le rapport de la Cour soulève la question d'une « *meilleure implication du ministère de la culture et de la communication dans l'action du réseau, notamment par une participation à la formation de ses agents* ». S'il contribue à la rédaction des instructions aux ambassadeurs et participe à la sélection des agents du réseau, il pourrait aussi être « *plus régulièrement convié aux réunions régionales des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), qui permettent d'aborder des problématiques plus ciblées* ». C'est du reste également pour cette raison que le rôle d'interface de l'Institut français devrait être renforcé (cf. *supra*), avec notamment le ministère en charge de la culture, les opérateurs nationaux et le réseau.

• *Plus largement, une nécessaire amélioration de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)*

Soulignant la richesse que représente les agents du réseau et la diversité de leur compétences et de leurs expériences, le ministre des Affaires étrangères, en juillet dernier ⁽²⁾, a convenu que « *cette richesse peut sans doute être encore mieux valorisée* », en précisant avoir « *demandé à la direction des ressources humaines du Quai d'Orsay de porter une attention augmentée au suivi [des] parcours professionnels. Il s'agit en particulier de faciliter les allers et retours entre le réseau et la France, de valoriser les expériences de chacun et de permettre aux agents, notamment par la formation, d'être totalement en phase avec les nouvelles réalités culturelles et de développement.* »

Il est en effet essentiel de mieux valoriser le capital humain et d'apporter des réponses à la hauteur des enjeux liés à la professionnalisation du réseau, en rénovant la gestion des ressources humaines. Pour cela, il conviendrait :

– de poursuivre la démarche de professionnalisation, en la fondant sur une analyse des compétences requises et formations nécessaires, comme le préconise le rapport de la Cour, et de déployer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) en adoptant une approche globale (recrutement, formation, rémunération, évolution des carrières, débouchés, etc.) ;

– de s'appuyer davantage sur l'Institut français, dont les missions pourraient également être élargies dans ce domaine. Au demeurant, la loi du 27 juillet 2010 prévoit déjà que celui-ci doit être « *associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels* ».

Le rôle de l'opérateur doit ainsi être affirmé dans le domaine des ressources humaines, comme l'a souligné le Premier président de la Cour des

(1) *Marketing des cours de français langue étrangère (FLE), site internet des centres culturels depuis 2009 et recherche de cofinancement depuis 2010.*

(2) *Allocution de clôture lors des journées nationales du réseau, le 17 juillet 2013.*

comptes, en observant que « *l'Institut, aujourd'hui, s'implique essentiellement dans la formation des agents, où des progrès sont (...) possibles, par exemple à travers le rapprochement des quatre catalogues existants, ceux de l'Institut, du ministère, de Campus France et de l'Alliance française. À l'avenir, l'Institut devrait être présent, ne serait-ce qu'à titre consultatif, à chaque étape de la sélection ou de l'évaluation des agents* ».

En tout état de cause, le ministère des Affaires étrangères devrait porter une plus grande attention aux parcours de ses agents (s'agissant par exemple de l'intégration des contractuels par la voie des concours internes⁽¹⁾), en veillant à associer l'opérateur, autant que possible, à la gestion des ressources humaines du réseau, en matière de recrutement et de gestion de carrières. Il s'agit là de mieux valoriser l'expérience acquise et de favoriser les allers et retours, notamment au sein de l'Institut français mais aussi au sein des opérateurs culturels en France, en développant les passerelles et les possibilités d'évolution professionnelle. Ceci suppose toutefois de veiller à ce que l'opérateur dispose de moyens adaptés pour mettre en œuvre ses missions.

Proposition n° 13 : Améliorer la gestion des ressources humaines du réseau :

– poursuivre la démarche de professionnalisation des agents du réseau, en la fondant sur une analyse des compétences requises et des formations nécessaires ;

S'agissant spécifiquement de la formation :

– veiller à la participation du ministère de la culture à la formation des agents et convier régulièrement ses représentants aux réunions régionales des COCAC ;

– conforter les actions de l'Institut français en vue d'accroître le nombre d'agents formés ;

– étudier les possibilités de rapprochement des catalogues de formation des agents de l'Institut français, de Campus France et du ministère des Affaires étrangères ;

S'agissant des parcours et de la gestion des ressources humaines :

– améliorer la gestion des carrières et les perspectives d'évolution professionnelle, notamment des agents contractuels, en y associant davantage l'Institut français, qui pourrait aussi être consulté sur les questions d'évaluation et de sélection des agents.

Cette rénovation de la gestion des ressources humaines serait d'autant plus opportune qu'elle permettrait également de concourir au renforcement des capacités de mobilisation des fonds extérieurs.

b. Mieux accompagner la levée de financements externes et veiller à l'évolution des crédits publics au cours des prochaines années

Dans un contexte budgétaire contraint, la mobilisation des ressources externes constitue un enjeu majeur pour le dispositif de coopération et d'action

(1) Le rapport de la Cour indique à cet égard que le MAE n'intègre dans ses cadres que peu d'agents contractuels du réseau culturel : les lauréats à ses concours internes ne sont que rarement des contractuels du réseau et peu d'agents en CDD se voient proposer un CDI (une dizaine par an pour l'ensemble du ministère).

culturelle, qui a pu ainsi sauvegarder ses capacités d'action. Cette évolution doit toutefois être mieux accompagnée par les acteurs centraux.

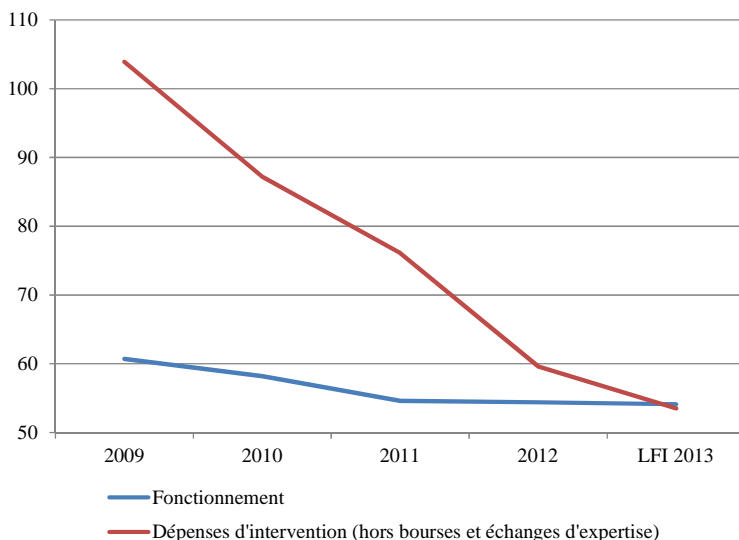
- *Une érosion préoccupante des moyens du réseau culturel*

Si l'État consacre un peu plus d'1,3 milliard d'euros à l'action culturelle extérieure, le budget du réseau culturel public *stricto sensu* ne représente qu'environ 190 millions d'euros⁽¹⁾. En 2010, l'ancien ambassadeur de France en Allemagne⁽²⁾ relevait ainsi que « *le coût du réseau culturel français équivaut à celui de la subvention annuelle de l'opéra de Paris* », en soulignant que « *dans la plupart des cas, nous ne faisons pas nous-mêmes ; nous faisons de "l'ingénierie culturelle" et ce sont nos partenaires locaux qui agissent.* »

Depuis plusieurs années, le réseau est par ailleurs confronté à une érosion de ses crédits, sans d'ailleurs que ses missions aient été adaptées en conséquence. Lors de la réunion du CEC du 17 octobre 2013, le Premier Président de la Cour a ainsi précisé que cela représentait une diminution de « *7 % depuis 2007 pour les crédits de fonctionnement et moins 25 % pour les crédits d'intervention* ».

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE FONCTIONNEMENT DES EAF ET DES DÉPENSES D'INTERVENTION AUTRES QUE LES BOURSES ET EXPERTISE DEPUIS 2009

(en millions d'euros)



Les dotations de fonctionnement du réseau public ont diminué de 5 % et les dépenses d'intervention de près de 50 % entre 2008 et 2013, les dotations aux opérateurs (non représentées sur le graphique) ayant progressé de 55 % sur la même période.

Source : graphique réalisé par l'exploitation des données de la DGM (hors masse salariale) présentées dans le tableau n° 4 du rapport de la Cour des Comptes relatif à l'évolution des rubriques budgétaires du programme 185.

(1) Le coût budgétaire du fonctionnement du réseau peut être évalué à 186 millions d'euros pour le MAE en 2012, dont environ 72 % constitué de dépenses de personnel, selon le rapport de la Cour.

(2) « Il ne faut pas tuer le réseau culturel français », Bernard de Montferrand, *Libération*, 9 avril 2010.

Cependant, cette baisse des crédits budgétaires ne touche pas tous les postes : ainsi, alors que la dotation au Brésil a progressé de 17 % sur la période 2011-2013 ⁽¹⁾, celle du Danemark a sensiblement baissé sur la période récente.

Une baisse sensible de l'enveloppe de coopération et d'action culturelle au Danemark

En 2010, le taux d'autofinancement (sans dotations publiques) de l'Institut français du Danemark (IFD) était de 59 %. Poste pilote dans le cadre de l'expérimentation, il est rattaché à l'Institut français depuis 2012, en gérant toute l'enveloppe de coopération et d'action culturelle du Danemark. Celle-ci accuse une baisse de 30 % en 2011 par rapport à l'année de référence de 2008, soit 399 697 euros en 2008 et seulement 278 641 euros en 2011 ⁽²⁾.

Cette évolution a conduit le réseau à rechercher des ressources, qui ont sensiblement progressé sur la période récente. La diminution des crédits publics n'en fragilise pas moins les postes du réseau, à plusieurs titres. Tout d'abord, elle ne leur permet pas de faire face à la croissance de leurs coûts de fonctionnement, en les conduisant à « *des réductions de moyens répétées mais non anticipées ou à des abandons de missions* », plaçant certains instituts « *en situation financière délicate* », selon le rapport de la Cour.

En outre, cette évolution a nécessairement pour effet de réduire l'effet de levier potentiel de ces crédits, qui est parfois très significatif (cf. *infra*), dans la mesure où ils permettent de drainer des ressources propres, par le cofinancement de projets ou de bourses par des partenaires locaux, comme c'est le cas au Brésil.

En d'autres termes, les cofinancements, si importants soient-ils, sont toujours tributaires d'une capacité d'amorçage budgétaire du poste. Or, dans un contexte de ralentissement de la conjoncture économique, ils nécessitent une mobilisation en temps de travail de plus en plus importante pour obtenir des résultats. S'il n'est techniquement pas possible de mesurer la perte des cofinancements liés aux restrictions des emplois et des crédits, cette réalité doit être prise en compte. Selon le ministère, il est d'ailleurs signalé dans certains postes que des cofinancements ont été levés grâce aux emplois dédiés à cette activité.

Ne serait-ce que pour cette raison, il conviendrait donc de stabiliser les enveloppes de crédits pour garantir l'effet de levier des cofinancements et améliorer parallèlement l'accompagnement des agents en matière de levée de fonds.

(1) Crédits du programme 185 hors enseignement français à l'étranger sur le triennal 2011-2013, selon les données chiffrées présentées dans le tableau n° 5 du rapport de la Cour (page 34) sur les 20 principaux bénéficiaires du programme 185 (hors enseignement français).

(2) Selon une note transmise par l'IFD en juillet 2013.

• *Des cofinancements en progression, grâce au dynamisme et au savoir-faire des agents du réseau*

En dépit du contexte économique, les postes du réseau ont contribué activement à la levée de cofinancements importants auprès de leurs partenaires, publics, privés ou associatifs, ayant permis l'aboutissement de nombreux projets.

Le cofinancement levé par le réseau s'établit ainsi à près de 187 millions d'euros en 2012 ⁽¹⁾, soit un montant très largement supérieur à la prévision initiale de 145 millions d'euros ⁽²⁾, ce qui correspond à plus de 4 300 projets cofinancés dans les domaines culturel, linguistique et de la recherche notamment, et à 324 projets de bourses (6 500 boursiers concernés). Entre 2011 et 2012, cet indicateur enregistre une progression de près de 6 % à périmètre constant entre 2011 et 2012 ⁽³⁾, comme l'illustre le graphique ci-après.

Cet effort de levée de fond est tout à fait significatif et témoigne du dynamisme et du savoir-faire du réseau de coopération et d'action culturelle, que les rapporteurs ont pu observer au cours de leur déplacement. Au Brésil par exemple, les cofinancements représentaient près de 30 millions d'euros en 2012.

Des exemples de mobilisation des postes en matière de cofinancements

À Panama, le service de coopération a été au cœur de l'organisation d'une vaste exposition consacrée à Paul Gauguin au Musée du canal interocéanique de Panama. Cette opération, d'une ampleur sans équivalent en Amérique Centrale, a été pensée comme une vitrine du savoir-faire français en matière culturelle. Tandis que le Musée panaméen et des sponsors privés et publics assuraient le financement (environ 250 000 euros), le poste a mené l'ensemble des actions de formation, de mise à niveau des infrastructures et de développement des capacités des acteurs locaux. Cette opération culturelle, de par sa grande visibilité et son très faible coût, est ainsi également un modèle de réussite en matière de conduite de projet et de cofinancement.

En Angola, le recours par le réseau de coopération et d'action culturelle à un instrument tel que le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) est aussi l'occasion de mener des projets cofinancés. Ainsi, le projet ANGOSUP constitue une vitrine pour la coopération universitaire française. Il s'agit d'aider à la structuration de l'enseignement supérieur technologique local par l'élaboration de cursus pilotes, la mise en place de formations pour les enseignants et l'apport d'une aide logistique. Réparti sur plusieurs années, le cofinancement levé grâce à ce projet atteint 13,5 millions d'euros, dont 5,5 millions d'euros en 2012, pour un financement du poste d'un montant total de 1,7 million d'euros.

Source : rapport annuel de performances (RAP) du programme n° 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » annexé au projet de loi de règlement pour 2012 (mai 2013).

L'effet de levier est en effet significatif : s'agissant des projets cofinancés, il s'établit à 3,2 en moyenne, selon le ministère (1 euro de financement du poste

(1) Les organismes publics des pays d'accueil constituent les principaux cofinanceurs (55 %), suivis par les entreprises privées (19 %), les associations et les fondations (13 %).

(2) Selon le rapport annuel de performances (RAP) du programme n° 185 Diplomatie culturelle et d'influence annexé au projet de loi de règlement pour 2012 (mai 2013).

(3) 67 % des cofinancements sont générés par les projets, tandis que 33 % concernent les programmes de bourses en 2012.

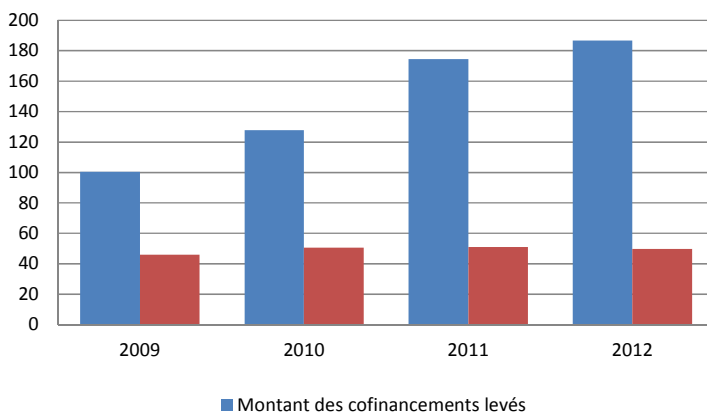
permet de lever 3,2 euros de cofinancement des partenaires), et de nombreux projets sont presque entièrement financés par les partenaires. Les programmes de bourses cofinancées affichent également un effet de levier élevé, de l'ordre de 5,5 ⁽¹⁾. Le rôle des postes est là aussi central pour orienter les meilleurs étudiants vers l'enseignement supérieur français et pour monter des programmes de bourses, en partenariat avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

S'agissant de l'autofinancement ⁽²⁾ du réseau culturel, au titre des cours et des examens de langue, les établissements à autonomie financière (EAF) ont également su créer une dynamique visant à accroître leur autofinancement, qui a progressé jusqu'en 2011, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Le taux d'autofinancement des EAF pluridisciplinaires, qui assuraient par ailleurs d'autres activités s'inscrivant dans le cadre de la politique d'influence, était ainsi estimé à près de 50 % dans 82 pays en 2012.

Au total, les ressources propres du réseau représentent aujourd'hui près de 290 millions d'euros, au titre de l'autofinancement et des cofinancements, ces deux types de ressources étant toutefois dépendantes, par nature, du contexte local.

ÉVOLUTION DU MONTANT DES COFINANCEMENTS LEVÉS ET DU TAUX D'AUTOFINANCEMENT DES EAF ENTRE 2010 ET 2012

(en millions d'euros et en pourcentage)



Précisions méthodologiques : les cofinancements sont des contributions en numéraire ou en nature apportées par les partenaires pour financer une opération (projets culturels, de recherche, programmes de bourses...) pour laquelle l'action du poste a été déterminante. Il ne s'agit pas d'opérations tracées en comptabilité. Les cofinancements de partenaires, en numéraire ou en nature (mise à disposition des salles, prêts du matériel, billets d'avion...), sont directement destinés aux prestataires ou bénéficiaires. Le mécénat ou les participations versées dans les comptes des établissements culturels pluridisciplinaires ne sont pas comptés en cofinancement mais en ressources propres.

Source : graphique réalisé d'après les données du rapport annuel de performance (RAP) du programme 185 (mai 2013).

(1) Pour chaque euro investi, le réseau culturel parvient à lever en moyenne 5,5 euros de cofinancement (les frais d'étude pris en charge par l'État français ne sont pas pris en compte dans ce calcul), et ces apports sont en grande majorité à mettre au crédit des partenaires publics du pays d'accueil, notamment dans les pays émergents.

(2) L'autofinancement est défini par le rapport des recettes propres sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention des établissements. Il est exprimé en pourcentage.

Cette progression générale recouvre par ailleurs des disparités sensibles :

– entre les postes, avec une concentration importante dans ce domaine, dans la mesure où 80 % des financements sont réalisés dans 20 % des pays, selon le ministère ; les instituts français ont, semble-t-il, une capacité très variable à trouver des cofinancements, pour des raisons tentant au contexte local mais aussi sans doute à la mobilisation des compétences nécessaires ; il est par exemple surprenant qu’au Japon, le financement levé soit six fois moins élevé qu’en Malaisie ; par ailleurs, les fonds apportés par les mécènes français et locaux aux Émirats Arabes unis n’ont représenté que 51 000 euros en 2013 ⁽¹⁾ ;

– au niveau de chaque poste, d’une année sur l’autre : ainsi, près de 20 postes du réseau ont enregistré des variations, positives ou négatives, supérieures à un million d’euros en 2012, selon le RAP du programme 185.

● *Une amélioration nécessaire de l’appui apporté aux agents du réseau*

Sur la période récente, le ministère des Affaires étrangères et l’Institut français ont développé plusieurs actions en matière de levée de fonds, par exemple :

– une démarche de partage des bonnes pratiques a été initiée en 2009 afin de capitaliser sur l’expérience acquise par le réseau culturel ; ainsi, les postes ont réalisé un retour d’expérience sur plus de 80 projets à travers des fiches-projets, accessibles à l’ensemble du réseau via l’intranet du ministère ;

– s’agissant de l’Institut français, une série de journées de formation sur les méthodes et bonnes pratiques en matière de levées de fonds a été organisée à New York en février 2012, pour le réseau culturel d’Amérique du Nord. Le service du mécénat développe aussi des services sur mesure et des conseils en stratégie aux postes qui lui en font la demande, comme en Algérie, en Pologne et en Chine.

Il n’en reste pas moins que *« l’impression prévaut d’une organisation fonctionnant de manière artisanale, sans vision ou stratégie globale et qui ne déploie pas des efforts coordonnés en vue de développer les cofinancements de façon systématique et avec des instruments adaptés »*, comme l’observe le rapport de la Cour. En particulier, le MAE ne vient *« pas suffisamment en appui aux postes en matière de recherche de fond, activité complexe qui pour être fructueuse, nécessite un accompagnement »*.

Compte tenu de l’importance de l’enjeu, et à plus forte raison dans le contexte budgétaire actuel, il est nécessaire d’améliorer l’accompagnement apporté aux agents du réseau, qui ont d’ailleurs des attentes fortes dans ce domaine ⁽²⁾. Les rapporteurs préconisent par conséquent de :

(1) Selon les données présentées dans le rapport de la Cour des Comptes.

(2) Ainsi, 64 % des postes interrogés par la Cour des Comptes classent l’appui dans ce domaine au premier rang de leurs attentes.

– prévoir dans certains pays à enjeux, l’attribution de ressources spécialisées, sur la base d’objectifs précis en termes de levées de fonds, inscrits dans les plans d’action des ambassades ;

– renforcer l’action de l’Institut français dans ce domaine, à la fois en termes de formation des agents du réseau (cf. *supra*), mais aussi dans son propre fonctionnement, l’opérateur n’ayant en effet recueilli qu’environ 50 000 euros de fonds privés ⁽¹⁾ ;

– améliorer le suivi de la contribution des acteurs privés français et développer le rôle de la DGM auprès de ses partenaires potentiels pour promouvoir les missions du réseau, et prévenir les sollicitations à plusieurs reprises d’une même entreprise française ;

– prendre les mesures nécessaires afin de mieux saisir les opportunités de cofinancements européens.

La dimension culturelle s’est en effet progressivement affirmée, ces dernières années, comme l’un des axes de la politique extérieure de l’Union, avec notamment la mise en place de programmes financiers. Ces derniers, qui restent insuffisamment sollicités, permettent pourtant d’avoir accès à des enveloppes substantielles ⁽²⁾. Représentant 8 millions d’euros en 2012 selon la DGM, la part des cofinancements européens est « *très faible* » dans les opérations du réseau, comme le relève le rapport de la Cour. Par ailleurs, l’enquête réalisée auprès des postes fait apparaître une certaine insatisfaction des agents sur l’information et le soutien reçus, comme d’ailleurs pour les autres sources de financement, ainsi que l’absence de formation des agents à la levée de fonds obéissant à des procédures complexes. Selon la Cour, le réseau culturel présente également plusieurs handicaps par rapport aux partenaires européens ⁽³⁾.

Plusieurs mesures seraient susceptibles d’accroître la capacité de mobilisation de ces financements, et en premier lieu le renforcement des moyens qui y sont consacrés par l’Institut français, à l’instar d’autres pays européens ⁽⁴⁾. Il conviendrait également d’améliorer la coordination des actions du ministère, des opérateurs spécialisés (Institut français en particulier), de la représentation permanente à Bruxelles et des autres postes du réseau. Enfin, la doctrine et les

(1) Voir sur ce point les développements du rapport de la Cour (page 109).

(2) Le principal d’entre eux est le Programme Culture. Il est doté de 400 M euros pour la période 2007-2013, soit 50 000 à 200 000 euros par projet, voire 500 000 euros par an pour des projets pluriannuels. Mais plusieurs autres programmes de financement sont également dédiés totalement ou partiellement à la culture.

(3) Certains postes indiquent ne pas avoir les moyens financiers ou administratifs (plafond d’emploi, CDD) pour apporter de tels cofinancements, contrairement à certains pays partenaires européens, mieux dotés en personnels et moyens pour suivre des projets de cette ampleur. À cet handicap s’ajoutent « l’absence de personnalité juridique des SCAC/EAF, l’absence de dimension régionale du réseau et la faible taille des alliances françaises ».

(4) Le British Council emploie ainsi au siège une dizaine d’agents pour suivre les décisions et les financements européens et le Goethe Institut entretient pour sa part cinq agents sur place.

modalités d'action en la matière gagneraient à être mieux définies par la DGM, qui devrait également disposer d'agents spécialisés dans la recherche de financements.

Proposition n° 14 : Optimiser les moyens financiers du réseau culturel :

- à défaut d'augmenter les moyens du réseau culturel, au moins veiller à préserver les crédits publics qui sont nécessaires pour garantir l'effet de levier des cofinancements ;
- améliorer l'accompagnement des agents du réseau par l'administration centrale et l'Institut français en matière de levée de fonds, en prévoyant notamment : l'attribution de ressources humaines spécialisées dans certaines ambassades, sur la base d'objectifs de levée de fonds ; le renforcement de l'action propre de l'Institut français dans ce domaine ; l'amélioration du suivi de la contribution des acteurs privés français, avec un rôle accru de la DGM ;
- renforcer les capacités de mobilisation des cofinancements de l'Union européenne.

c. Clarifier le statut des établissements à autonomie financière (EAF)

Les instituts français relèvent du statut juridique des établissements à autonomie financière (EAF), lequel doit être adapté compte tenu de son incompatibilité avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

● *Généralisé avec la fusion récente des SCAC et EAF, le statut juridique des instituts culturels présente plusieurs avantages.*

S'ils ne sont pas dotés de la personnalité morale, les EAF disposent d'une certaine autonomie financière, en application des dispositions prévues par le décret du 24 août 1976⁽¹⁾. Ce statut leur permet notamment de conserver les recettes qu'ils collectent grâce à leur activité et d'employer des agents non soumis au plafond d'emplois ministériel.

(1) Décret n° 76-838 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle à l'étranger (en application de l'article 66 de la loi de finances pour 1974).

**POSSIBILITÉS D’ACTION D’UN ÉTABLISSEMENT À AUTONOMIE FINANCIÈRE
RELEVANT DU DECRET DU 24 AOÛT 1976**

Ce que peut faire un EAF	Ce que ne peut pas faire un EAF
<ul style="list-style-type: none"> – Percevoir des recettes (notamment tout type de subvention accordée par les autorités locales ou des organismes privés). – Avoir un fonds de réserves propres (principe de l’autonomie) qui le dispense de renvoyer les fonds libres à Paris en fin d’exercice. – Placer les recettes locales (recettes de cours de langue par exemple) avec l’autorisation du Trésorier et après avis de la mission économique. – Contracter en « <i>leasing</i> » sur des biens immobiliers. – Entretenir les immeubles sur ses propres fonds, à condition de respecter les règles contractuelles. – S’il est établissement pluridisciplinaire, recevoir tous les crédits de la direction générale de la mondialisation « audio », « linguistique », « coopération scientifique », <i>etc.</i> – Devenir le prestataire de l’ambassade pour mener des opérations. – Recruter avec l’accord du Département. – N’être pas redevable de la TVA pour ses propres prestations de services (cours de langue), n’étant pas considéré en droit local comme un établissement commercial (la mission des EAF précisée par instruction comptable est la « <i>diffusion de la culture française</i> », et la « <i>vente des cours de français</i> », qui, pour l’instant, n’est pas assimilée par les autorités locales, allemandes en l’espèce, à une activité commerciale). 	<ul style="list-style-type: none"> – Se dispenser de l’autorisation du Département, tutelle des EAF, pour recruter ou licencier et pour ouvrir des crédits. – Faire des dons ; verser des subventions à partir de l’EAF (convention de partenariat à établir retraçant les obligations des uns et des autres). – Ester en justice (l’EAF n’a pas la personnalité morale) : il le fait au nom du ministère des Affaires étrangères dont il engage ainsi la responsabilité. – Gérer le personnel expatrié du réseau culturel (au sens des nominations et du suivi des carrières) ; c’est le SCAC qui en a la charge (pouvoir régalian). – Devenir propriétaire, ni percevoir de recettes pour la location de surfaces immobilières appartenant au domaine de l’État. – En l’état de la pratique, délivrer un certificat libératoire au titre du mécénat (point à clarifier). Pour l’instant, lorsqu’un partenaire local (allemand en l’espèce) fait un don, l’EAF ne peut délivrer de certificat libératoire exigé par les autorités fiscales allemandes et doit recourir à un organisme tiers (exemple : fondation existant à l’appui d’un institut) ou s’adresser à l’administration centrale. – S’exempter du paiement de la TVA à ses fournisseurs, l’EAF n’étant pas assimilé par les autorités allemandes à un service de l’ambassade bénéficiant des privilèges fiscaux réservés aux diplomates.

Source : d’après une note de l’ambassade de France en Allemagne, citée dans le rapport de la mission d’information n° 2506 sur le rayonnement de la France de l’Assemblée nationale (mai 2010).

Sur la période récente, les EAF ont fait l’objet d’une double extension :

- en termes de champ d’action : depuis 2010, les EAF pluridisciplinaires (centres et instituts culturels) ont vu leurs missions élargies sur le fondement d’une stratégie d’influence qui oriente leurs actions vers la culture (autour du débat d’idées, la promotion des industries culturelles et la création contemporaine), l’apprentissage de la langue françaises ainsi que l’attractivité (à travers la promotion des études en France, l’accompagnement des partenariats universitaires et des échanges d’expertise et la diffusion du savoir scientifique et technologique) ;

- en termes de structures concernées : la modernisation du réseau culturel s’est en effet fondée sur la fusion à l’étranger des centres et instituts culturels avec les services d’ambassade (SCAC), engagée en 2009. Au 1^{er} janvier 2013, un total de 92 SCAC avait ainsi fusionné avec un EAF, au sein d’un seul établissement disposant d’une grande autonomie financière et permettant une meilleure visibilité sur le terrain. Cette généralisation est toutefois intervenue, alors même que le statut d’EAF présente plusieurs faiblesses, identifiées depuis plusieurs années.

• *Le statut juridique des postes du réseau doit être adapté rapidement pour assurer sa mise en conformité avec la LOLF*

Le statut des postes reste fragile.

Tout d'abord, l'exemption fiscale, dont les EAF peuvent bénéficier pour leurs activités de vente de services en raison de leur statut diplomatique, est précaire et contestée dans plusieurs pays⁽¹⁾. Suite à la mise en place des instituts français, en particulier dans des pays où il n'existait pas de centre culturel, il semblerait qu'il ait été nécessaire d'expliquer aux partenaires que celui-ci continuait, de fait, à relever de l'ambassade.

Par ailleurs, le régime budgétaire et financier des établissements culturels n'apparaît pas conforme aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001⁽²⁾, concernant notamment l'enregistrement intégral des recettes et dépenses dans le budget général et la non affectation des recettes à des dépenses.

Ce constat est d'ailleurs connu depuis plusieurs années, aussi bien par le ministère des Affaires étrangères, qui a plaidé pour une modification du décret de 1976, que par le ministère du budget. Une mission d'information de l'Assemblée nationale, constituée en janvier 2009, avait également souligné clairement la nécessité de consolider le statut des EAF.

La nécessité de consolider le statut des EAF : un point souligné par une mission d'information de l'Assemblée nationale constituée en janvier 2009

« La mission l'a dit et elle le répétera : c'est d'abord et avant tout une stratégie d'ensemble, une vision, qui manque aujourd'hui à l'action culturelle extérieure. Pourtant, dans son rapport d'étape elle avait mentionné un préalable nettement plus technique :

– lever sans délai les obstacles juridiques à la généralisation du modèle de l'unique établissement à autonomie financière par pays, destiné à regrouper en une seule structure l'ensemble des centres et instituts culturels qui y sont installés.

En effet, les décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) d'avril puis de juin 2008 avaient conduit à la généralisation du modèle de l'établissement à autonomie financière, issu d'un décret de 1976, pour rationaliser l'ensemble du réseau culturel de la France à l'étranger. Ces structures originales sont tout à fait adaptées au fonctionnement de petites entités administratives disséminées dans l'ensemble des pays du monde et encaissant les recettes issues de leurs prestations pour financer leur propre fonctionnement. Ce modèle, unique en son genre dans le paysage administratif français, fonctionnait à la satisfaction générale, non pas de façon cachée mais à bas bruit, jusqu'à ce que le CMPP lui donne une grande publicité en voulant élargir son succès.

(1) Selon le rapport de la Cour des comptes (chapitre IV).

(2) En effet, aux termes de l'article 6 de la LOLF, « Les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses. Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général. »

Le ministère des finances a alors découvert un motif d'illégalité du décret de 1976, lié aux amples modifications du fonctionnement juridique et comptable engendrées par la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Alors que la décision du CMPP était déjà en voie de généralisation, comme la mission a pu s'en rendre compte à Berlin et comme les réponses aux questionnaires budgétaires du président et de la rapporteure de la mission l'indiquaient, cette rationalisation administrative bienvenue a été stoppée net, le temps de trouver le moyen juridique de consolider le régime des EAF qui demeure, de l'avis général, un modèle efficace, et à promouvoir.

Aux yeux de la mission, il est urgent de lever l'hypothèque juridique qui pèse aujourd'hui sur les EAF. D'aucuns pourraient même voir un " mal français " dans cette propension à remettre en cause, pour le principe, voire " pour la beauté des procédures ", un mode de gestion qui a fait la preuve de son efficacité. »

Source : rapport présenté par Mme Geneviève Colot, en conclusion des travaux de la mission d'information de la commission des Affaires culturelles sur « Le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture » (mai 2010).

Or, comme l'observe à juste titre le rapport de la Cour, « *cette irrégularité n'est pas acceptable. Elle fait courir un risque juridique à l'ensemble du dispositif du réseau public et accentue sa fragilité compte tenu de l'appui croissant sur la collecte de recettes commerciales* ». Il est également souligné que la fragilité du statut juridique des EAF ne permet pas de doter les instituts d'un cadre satisfaisant pour rechercher et percevoir des subventions d'organismes multilatéraux, verser des subventions et, de façon générale, élaborer et mener des stratégies au-delà de leur seule circonscription géographique.

Pour lever l'hypothèque qui pèse aujourd'hui sur les EAF, trois pistes de réformes pourraient alternativement être envisagées :

– les rattacher à un établissement public ou les transformer en EPIC locaux, mais ceci conduirait à modifier très sensiblement le statut et l'organisation du réseau ; la création d'une centaine d'établissements publics locaux pourrait cependant poser un problème, compte tenu notamment de la taille réduite de la plupart de ces structures, avec aussi des inconvénients en termes de sécurité juridique vis-à-vis des autorités locales (et probablement un risque accru de fiscalisation des recettes, dès lors qu'ils disposeraient de la personnalité morale) ;

– utiliser les possibilités de dérogation prévues par l'article 17 de la LOLF ⁽¹⁾ ; telles que la procédure comptable d'attribution des produits ; cette option pourrait toutefois imposer de réintégrer dans le périmètre les budgets et les personnels des EAF (3 600 ETP hors plafond d'emplois ministériels).

(1) *Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses, ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial. Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure de rétablissement de crédits et « la procédure d'attribution de produits ». Ainsi, « les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné ».*

– modifier la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), pour prévoir une dérogation, strictement encadrée et limitée au réseau culturel : une telle révision est peut-être lourde à engager, mais permettrait un traitement budgétaire spécifiquement adapté aux caractéristiques des établissements culturels à l'étranger.

Il s'agirait ainsi de trouver les voies et moyens pour combiner, autant que possible, autonomie financière, souplesse de gestion, capacité de recrutement, protection juridique et cohésion des EAF au sein des dispositifs diplomatiques à l'étranger, vis-à-vis notamment des autorités locales.

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

3. Développer les synergies locales des interventions du réseau culturel et de ses partenaires

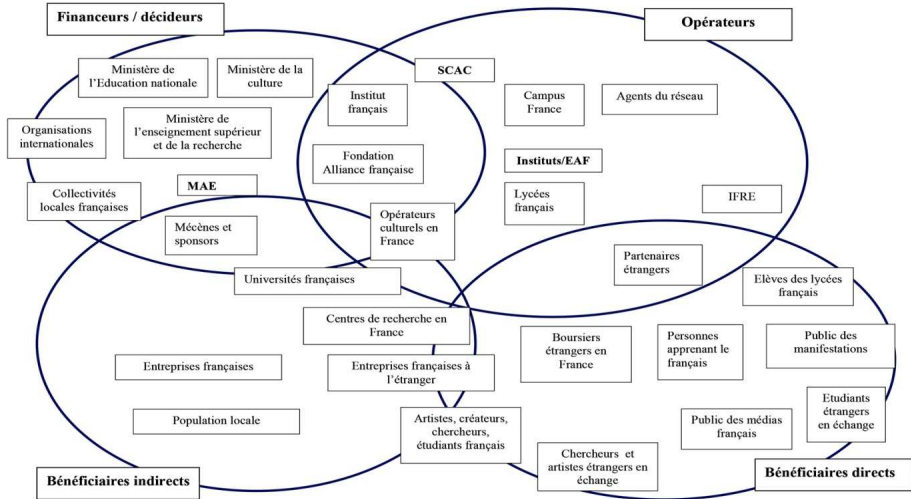
a. Renforcer la coordination des principaux acteurs publics locaux, en s'appuyant sur les conseils de l'influence

Dans un référé sur le réseau diplomatique rendu public en mai 2013, la Cour des Comptes a dressé le constat d'« *une coordination des moyens de l'État au niveau local modeste mais en progrès* », en relevant notamment que les pôles interministériels de compétences (au sein des ambassades), prescrits par la RGPP pour mieux conjuguer l'action des divers services de l'État présents dans un poste se sont révélés souvent artificiels, quand ils ont été mis en place, en n'étant qu'exceptionnellement articulés avec les plans d'action des ambassades.

À cet égard, si le pilotage des postes par les directions géographiques repose en principe sur une gamme d'instruments éprouvés (instructions ministérielles fixant un cadre d'action au chef de poste, plan d'action pendant son mandat et rapport de fin de mission), ces outils de pilotage semblent utilisés de manière trop disparate pour guider l'action des postes de manière pleinement satisfaisante. En particulier, la Cour relevait que les plans d'action des ambassades sont parfois inexistantes, demeurent hétérogènes dans leur contenu et sont tardivement ou pas approuvés. Par ailleurs, ils ne sont pas actualisés, alors que les priorités locales peuvent évoluer, et ne font pas l'objet d'un *reporting* auprès de l'administration centrale. L'obligation d'établissement par les chefs de poste de rapports de fin de mission n'est pas toujours respectée (notamment en Chine, en Iran, au Liban, au Qatar ou au Yémen).

En tout état de cause, les pôles interministériels ne semblent pas utilisés pour l'action culturelle. Or, compte tenu du nombre important de parties prenantes dans ce domaine, illustré ci-dessous, il est particulièrement important d'assurer une coordination efficace des moyens de l'État au niveau local, en associant également les acteurs économiques, tels qu'Ubifrance ou la mission économique.

LES PARTIES PRENANTES À L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIURE



Source : Cour des Comptes (sociogramme présenté dans l'annexe 3 du rapport).

C'est notamment pourquoi, lors des dernières journées annuelles du réseau, en juillet 2013, le ministre des Affaires étrangères a indiqué souhaiter « que nos ambassadeurs renforcent désormais la place de la diplomatie culturelle dans leur plan d'action. Le volet culturel de ces plans devra s'articuler autour des principaux axes de notre stratégie culturelle et préciser, selon chaque situation, les priorités et les modalités. ».

Le ministre a également précisé que « les ambassadeurs, qui ont pour mission de coordonner l'ensemble des moyens de la France à l'étranger, réuniront désormais auprès d'eux un Conseil de la culture, de l'audiovisuel et de l'attractivité. Celui-ci rassemblera les services culturels, les services économiques, les services consulaires, les responsables des établissements d'enseignement et des acteurs économiques locaux des domaines de la culture, de l'audiovisuel et du tourisme. Il élargira le rôle du précédent conseil d'orientation stratégique [local] de l'Institut français afin d'élargir les thématiques et de mettre l'accent sur l'attractivité de la France, en étant notamment très attentif, car tout est lié, à la délivrance efficace et rapide des visas pour les talents que la France souhaite s'attacher. »

Les objectifs et la composition de ces « conseils de l'influence » sont précisés dans l'encadré ci-dessous, selon les informations recueillies par les rapporteurs.

Les « conseils de l'influence »

Dans un paysage international en mouvement, où les contenus culturels se globalisent et la concurrence s'exacerbe, notre action culturelle, qui joue un rôle déterminant dans la politique étrangère de la France, doit s'adapter. Dans le cadre d'une stratégie culturelle à l'international renouvée, le pilotage stratégique par le Département et la coordination sur le terrain par les ambassadeurs seront renforcés.

Les ambassadeurs sont ainsi invités à réunir auprès d'eux, à l'instar du conseil économique mis en place en 2012, un conseil en charge de l'action culturelle et de l'attractivité. Ce « conseil de l'influence » aura pour objectif de réunir les principaux acteurs de l'influence afin de renforcer l'articulation entre l'action culturelle – entendue au sens large (coopération culturelle, scientifique, universitaire, éducative, linguistique...) – et les autres dimensions de notre action (diplomatie économique, politique de visas...). Il veillera à l'attractivité de la France, ainsi qu'à la promotion de sa créativité et de ses industries culturelles.

Il rassemblera notamment les services de coopération et d'action culturelle (dont le COCAC, l'ensemble des attachés concernés et les personnels du SCAC spécifiquement 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.

Ce « conseil de l'influence » se réunira une à deux fois par an, en lieu et place du Conseil d'orientation stratégique, mis en place durant la phase de fusion SCAC/EAF afin d'accompagner les postes dans la mise en œuvre de cette réforme. Parallèlement, des réunions de pilotage du réseau permettront d'assurer le suivi nécessaire sur l'ensemble des questions relatives à l'organisation, aux formats, à la gestion, aux personnels, aux crédits, au mécénat. Le Département pourra être associé, si besoin, à ces instances.

Source : ministère des Affaires étrangères (novembre 2013).

Il s'agit là d'une initiative intéressante, qui peut notamment concourir à décroiser les mondes de la culture et de l'économie, mais aussi à renforcer le suivi et le pilotage par le ministère. Elle mérite en tout cas d'être suivie attentivement. Dans ce domaine, et plus largement, pour développer les synergies, il conviendra aussi :

– de veiller à l'installation rapide et à la réunion régulière de ces conseils par les ambassadeurs, dans la mesure où les actuels comités d'orientation stratégiques locaux (COSL) des instituts français, présidés par les ambassadeurs et auxquels les conseils ont vocation à se substituer, ne se réunissent pas partout ;

– à encourager l'élaboration de plans communs aux différents acteurs, en fonction de la situation locale et avec une projection à moyen terme, autant que possible : en effet, si les synergies entre acteurs locaux ont été renforcées (pour ce qui concerne le réseau culturel public) par l'unification des centres culturels d'un pays dans un même établissement, le rapport de la Cour observe que « *les plans communs aux différents acteurs (ambassades, Institut français, alliances françaises, librairies françaises, lycées français, espaces Campus France, universités, médias audiovisuels) sont cependant encore rares* » ;

– de mieux tirer parti des investissements publics dans l’audiovisuel extérieur (dont TV 5 Monde par exemple), dont la Cour souligne à juste titre qu’il s’agit d’un « *sujet important* », qui est « *insuffisamment intégré par le réseau* », en soulignant la nécessité d’« *une meilleure coordination de [l’]action* » du réseau culturel et de l’audiovisuel extérieur ; dans ce sens, il serait d’ailleurs possible de développer des pratiques telles que celles mises en œuvre au Royaume-Uni ⁽¹⁾ ;

Le lancement récent d’un site internet d’initiation à la langue française sur TV5 Monde

Yamina Benguigui, ministre déléguée chargée de la Francophonie, a procédé au lancement, le 18 juillet 2013 à Lille, du site Internet « *Parlons français, c’est facile !* ». Il s’agit d’un site gratuit d’initiation à la langue française. Accessible en 7 langues (français, anglais, allemand, espagnol, portugais, chinois et arabe), il a pour objectif de séduire le grand public. Riche d’une quantité d’activités ludiques et récréatives basées sur des documents authentiques et des webdocumentaires inédits réalisés par TV5Monde, il propose également une carte interactive qui permet à l’utilisateur d’identifier partout dans le monde les instituts français, les alliances françaises et les centres français labellisés où il est possible de poursuivre l’apprentissage du français.

Source : ministère des Affaires étrangères (juillet 2013).

– s’agissant des relations entre les ambassadeurs et les conseillers culturels, elles se fondent notamment, du moins en principe, sur la validation du projet d’établissement présenté par les directeurs d’instituts, dans les mois suivant leur prise de fonction. « *Rares sont cependant les postes consultés ou rencontrés en état de présenter ce projet comme un document de référence, et encore plus d’en faire un outil de pilotage assorti d’objectifs quantifiés et de clauses de rendez-vous* ». Des améliorations pourraient également être apportées sur ce point.

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

- veiller à la mise en place rapide et à la réunion régulière des conseils de l’influence, rassemblant, sous la présidence de l’ambassadeur, avec les services concernés, les responsables d’établissement ainsi que les acteurs économiques locaux ;
- encourager l’élaboration de plans communs aux différents acteurs (instituts français, lycées français, espaces Campus France, universités, médias audiovisuels, etc.), ainsi que l’utilisation du projet d’établissement préparé par le directeur d’institut comme un véritable outil de pilotage assorti d’objectifs précis ;
- mieux tirer parti des investissements réalisés dans l’audiovisuel extérieur.

S’il est nécessaire de développer les synergies pour démultiplier les effets d’actions relevant de plusieurs acteurs (manifestations artistiques, valorisation économique, attractivité universitaire, etc.), il convient cependant également d’éviter la concurrence entre certaines interventions bénéficiant d’un soutien public, s’agissant en particulier des instituts et des alliances françaises.

(1) L’Institut français du Royaume-Uni (IFRU) s’est engagé, par un accord de partenariat triennal avec TV5Monde, à soutenir la chaîne auprès de son public et à diffuser ses programmes pédagogiques auprès des enseignants britanniques.

b. Rechercher une meilleure complémentarité avec les alliances françaises

Sur le terrain, la mise en œuvre de l'action culturelle extérieure s'appuie sur le réseau public d'instituts rattachés aux ambassades et sur le mouvement des alliances françaises⁽¹⁾, qui sont en grande majorité des associations autonomes de droit local et indépendantes de la Fondation Alliance française, tant statutairement que financièrement.

La mission des alliances se concentre sur les cours de français dans la majorité des cas, mais elle peut aussi s'étendre au domaine culturel. Elles jouent alors le rôle d'opérateur culturel et linguistique pour l'ambassade. Près de 900 alliances françaises locales sont présentes sur les cinq continents, dans 136 pays. Parmi elles, plus de 400 alliances françaises sont conventionnées avec les ambassades de leur pays de résidence (cf. la cartographie ci-après) et bénéficient de l'appui financier du ministère des Affaires étrangères⁽²⁾.

Le soutien du ministère des Affaires étrangères sera consacré en 2014, d'une part, à la Fondation Alliance française et aux délégations générales (1,3 million d'euros), et d'autre part, aux subventions versées par les ambassades aux alliances françaises locales, notamment dans le cadre d'actions en partenariat (formations, certifications, manifestations culturelles), pour un montant de 5,6 millions d'euros. En complément, le ministère met à disposition des alliances françaises des effectifs représentant 301 équivalent temps plein (ETP), soit une masse salariale d'environ 30 millions d'euros pour l'année 2013⁽³⁾.

Le statut d'associations de droit local permet aux alliances d'inscrire leur action au cœur de la société civile locale, avec un vaste maillage territorial, par exemple au Brésil, où le rôle des alliances françaises locales (plus d'une quarantaine) est d'autant plus important, qu'il n'existait pas de centre culturel français dans ce « pays continent ».

(1) Voir sur ce point la première partie du présent rapport.

(2) Selon le rapport de la Cour, 486 alliances bénéficiaient d'un soutien direct du ministère.

(3) Selon le PAP du programme n° 185 annexé au projet de loi de finances pour 2014, il s'agit de 75 ETP sur ce programme, soit 51 expatriés et 24 volontaires internationaux (VI), et 226 sur le programme 209, soit 163 expatriés et 63 VI, ce qui représente une masse salariale d'environ 30 M€ pour l'année 2013.

RÉPARTITION DES ALLIANCES FRANÇAISES ET DES ÉTABLISSEMENTS CULTURELS

Alliances françaises conventionnées



Établissements culturels (CCF/IF)



Source : rapport d'activité 2011 de la Fondation Alliance française (2012), d'après les cartographies présentées sur le portail Latitude France du ministère des Affaires étrangères.

Depuis 2001, le ministère des Affaires étrangères poursuit une politique de signature de conventions-cadres de coopération entre les alliances françaises locales et les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades, qui ont la possibilité de confier la gestion de l'action culturelle à l'alliance française locale. Les conventions peuvent prévoir des subventions publiques et la mise à disposition de personnels français détachés sur des fonctions de direction, une nouvelle convention-type ayant été élaborée en 2010 ⁽¹⁾.

Selon les informations communiquées par le ministère, des conventions d'objectifs et de moyens sont ainsi signées chaque année entre l'ambassade et le président du comité de l'association concernés. Elles définissent contractuellement les termes du partenariat au niveau des moyens mis à disposition par le poste (personnel détaché et/ou subvention), des objectifs retenus avec des indicateurs précis concernant l'évaluation des actions. Selon le ministère, un compte-rendu avec les justificatifs est envoyé localement à la fin de l'année au SCAC.

Le rapport de la Cour souligne toutefois qu' *« il est fâcheux que le ministère ne soit pas en mesure de connaître le nombre des conventions d'objectifs et de moyens conclues localement entre les ambassades et les alliances, ni même de s'assurer que les comptes rendus d'utilisation des subventions ont bien été produits par les alliances. »*

En fait, selon les informations recueillies par les rapporteurs, la DGM a seulement un retour global, comme sur l'ensemble des opérateurs (alliances françaises, universités, association des professeurs de français.....) ayant collaboré avec les postes à travers la programmation et le contrôle de la consommation des crédits. La direction estime néanmoins à un peu plus de 400 le nombre de conventions conclues au total, dont 381 avec du personnel expatrié mis à disposition des associations. Ce chiffre serait stable depuis deux ans.

En tout état de cause, la démarche de conventionnement des alliances locales et de compte-rendu d'emploi des subventions mériterait d'être améliorée.

S'agissant, d'autre part, des implantations respectives des alliances et des instituts français, elles peuvent constituer *« une source de tension entre entités qui doivent être des partenaires »*, comme le souligne le rapport de la Cour, en observant que *« des redondances sont en effet signalées »*. C'est le cas lorsque plusieurs implantations coexistent dans une même ville, comme Madrid ou Lisbonne. Or, ceci peut avoir pour effet d'altérer la visibilité de l'action culturelle française, aussi bien vis à vis à des usagers que des partenaires locaux. Dans certains cas, en dépit de l'accord passé entre l'État et la Fondation Alliance française en 2012, il peut y avoir une concurrence dans la recherche de ressources propres, tirées des cours de langue, des certifications ou du mécénat local.

(1) Elle fixe les conditions d'attribution de subvention avec l'élaboration d'une convention d'objectifs et de moyens entre l'ambassade de France et l'alliance française concernée pour l'année n, la rédaction d'un compte-rendu d'utilisation de la subvention de l'année n - 1, et la transmission d'informations relatives au budget de l'année n.

Toutefois, dans certaines métropoles où il existe un important potentiel d'apprentissage de la langue française, cette dualité des réseaux ne saurait être considérée comme des doublons, mais un atout, à la condition de veiller à la bonne articulation de leurs rôles respectifs.

En tout état de cause, comme l'a justement souligné le Premier Président de la Cour lors la réunion du CEC du 17 octobre 2013, « *la relation entre le réseau public et le mouvement des alliances françaises ne saurait se borner à une cohabitation subie, voire à une guerre froide. Chaque organisation a sa place et sa légitimité : la Cour a pu vérifier sur le terrain la pertinence et l'efficacité de chacune d'elles* ». Au Brésil par exemple, les rapporteurs ont également pu observer des exemples très positifs de coopération entre les deux réseaux.

Il n'en demeure pas moins nécessaire de rechercher une meilleure complémentarité pour accroître la synergie entre les deux réseaux, s'agissant notamment de la répartition des implantations, entre les pays et au sein d'un même pays (entre la capitale et les villes de province par exemple) mais aussi, de manière fonctionnelle, dans leurs champs d'action respectifs. L'adoption d'une approche plus coordonnée entre les deux réseaux pourrait ainsi permettre d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action culturelle au niveau local, tant pour le soutien à la langue française que pour la promotion des actions culturelles.

Cela suppose néanmoins la réalisation d'une analyse détaillée, pays par pays, des avantages respectifs des deux types d'acteurs, ainsi que la définition d'une cartographie souhaitable des implantations, comme le préconise la Cour. Il s'agirait, en d'autres termes, d'étudier un principe de subsidiarité sur des bases objectives, s'appuyant notamment sur un bilan comparatif coût-résultat des structures locales. Estimant que « *l'état actuel du réseau est un "feuilleté historique" résultant d'initiatives non coordonnées* », la Fondation Alliance française préconise d'ailleurs de « *réfléchir ensemble à une cartographie raisonnée des implantations* ⁽¹⁾ ».

Ce travail pourrait être effectué dans le cadre de la préparation de la nouvelle convention triennale qui doit être signée pour la période 2014-2016, afin de renouveler ce partenariat en veillant à assurer la mutualisation des moyens et la bonne coordination des actions entre les alliances françaises et le réseau culturel.

Par ailleurs, dans les cas particuliers où des alliances disposent d'un monopole pour l'enseignement du français, en vertu d'un principe de non concurrence, il conviendrait d'étudier les possibilités éventuelles de compensation pour le réseau public, compte tenu des pertes de recettes que cela peut représenter si un centre culturel français est déjà implanté dans la même ville.

(1) Dans une note transmise aux rapporteurs en octobre 2013, la Fondation Alliance française préconise en particulier d' « engager une réflexion globale sur les implantations en vue d'une répartition géographique harmonieuse et raisonnée entre alliances et Instituts, en considérant l'environnement juridique, culturel, économique et social des pays ou des régions d'accueil » et, en vue de documenter cette proposition, de « procéder à une étude comparative sérieuse des coûts et résultats entre alliances françaises en tenant compte des financements publics ».

Enfin, « *si une optimisation de l'implantation des deux réseaux est envisageable, elle ne doit pas conduire à figer les situations dans une sorte de "Yalta culturelle"* », comme le souligne le rapport de la Cour. Il indique à cet égard que le plan de redéploiement des moyens du réseau à l'horizon 2014-2105, annoncé par le ministre des Affaires étrangères au comité technique paritaire ministériel de mai 2013, vise à revoir la carte des 136 antennes d'EAF implantées hors capitales, dont certaines en sérieuses difficultés financières, en fermant une vingtaine de ces antennes.

Selon les précisions recueillies auprès du ministère en novembre 2013, ce plan est constitué de plusieurs exercices :

– le redéploiement du réseau de coopération et d'action culturelle en accompagnement des évolutions du dispositif des représentations diplomatiques et consulaires, soit en prenant acte du resserrement des missions, soit en maintenant un dispositif identifié comme porteur de la présence française sur place : ainsi des postes diplomatiques au format très allégé ont été définis ou des consulats dits « à gestion simplifiée » pourront être adossés à un dispositif culturel existant ;

– de façon complémentaire, au regard des objectifs de rationalisation et de redéploiement assignés par le ministre afin d'assurer la nécessaire transition d'une diplomatie d'héritage à une diplomatie d'avenir, il est envisagée, sur la période 2014-2015, la fermeture d'une vingtaine d'antennes d'instituts français (nécessairement hors capitale, suite à la fusion SCAC-EAF). À ce stade, ces mesures seraient concentrées sur l'Europe. Au cours de l'année 2014, des études seront menées sur d'autres zones.

Il convient à cet égard de rappeler que le réseau des instituts culturels et des services d'action culturelle et de coopération a connu plusieurs évolutions au cours de la dernière décennie, avec des rapprochements entre centres et services.

S'agissant du plan de redéploiement, le rapport de la Cour indique que le ministère table sur un meilleur appui du réseau sur les Alliances françaises, les établissements scolaires français, les consulats ou les bureaux de représentation des établissements universitaires et des organismes de recherche qui s'y trouveraient, « *ce qui peut conduire à faire dans certains cas de leurs implantations le substitut du réseau culturel public* ».

CARTE DES OUVERTURES ET FERMETURES D'INSTITUTS ET CENTRES CULTURELS EN EUROPE DE 1999 À 2007



Source : « La France et l'Europe dans le monde », Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer (juillet 2008).

Proposition n° 17 : Rechercher une meilleure complémentarité avec le réseau des alliances françaises :

- procéder à une analyse détaillée, pays par pays, des structures locales, en vue d'établir une cartographie souhaitable des implantations ;
- revoir en conséquence les conventions d'objectifs et de moyens conclues avec les alliances françaises locales, en particulier pour adapter les obligations pesant sur celles qui, dans les cas où les établissements culturels ne proposent pas de cours de langue, 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.

LISTE DES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

A. DÉFINIR LES PRIORITÉS DE L'ACTION CULTURELLE ET MODERNISER SES OUTILS

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

– **Proposition n° 1** : Publier à échéance régulière une typologie des pays, des publics et des actions.

– **Proposition n° 2** : Renforcer la coordination entre la diplomatie économique et la diplomatie culturelle :

– confier aux ambassadeurs la mission de coordonner les actions culturelles, économiques ou à vocation touristique ;

– rechercher des synergies entre le « programme France », en matière économique, et la programmation culturelle en utilisant mieux et en faisant connaître le site LatitudeFrance.

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

– **Proposition n° 3** : Veiller à concilier les deux missions du réseau d'enseignement à l'étranger – accueil des enfants français et rayonnement – par des redéploiements dans les pays prioritaires et les zones de croissance des communautés françaises expatriées, par la recherche active de mécènes et par une meilleure gestion des ressources humaines.

– **Proposition n° 4** : Solliciter nos partenaires européens pour développer une offre d'enseignement commune, à travers par exemple des lycées franco-allemands à l'étranger.

3. Développer la coopération scientifique et technique dans les pays à enjeux

– **Proposition n° 5** : Accélérer le suivi des anciens étudiants étrangers en France :

– encourager la conduite d'actions de communication et d'animation ciblées dans les postes à destination des réseaux d'anciens élèves ou d'anciens étudiants ;

– améliorer le suivi des étudiants étrangers en France, en particulier des anciens boursiers, grâce aux technologies de l'information et aux réseaux sociaux.

– **Proposition n° 6** : Renforcer la coopération scientifique et technique :

– susciter une réflexion stratégique interministérielle sur les priorités en matière de coopération scientifique et la contribution des institutions scientifiques à la politique étrangère de la France ;

– élaborer une cartographie des interventions avec les ministères chargés de la recherche mais aussi de l'économie et de l'aide au développement pour permettre le redéploiement des moyens du ministère des Affaires étrangères dans les pays où sa présence est indispensable.

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

– **Proposition n° 7** : Rationaliser l'offre culturelle :

– rechercher autant que possible des synergies régionales lorsqu'elles sont culturellement pertinentes ;

– maximiser l'effet de levier en poursuivant la politique de cofinancements pour les manifestations qui intéressent d'ores et déjà les mécènes locaux, les grands opérateurs culturels ou les industries culturelles.

– **Proposition n° 8** : Moderniser et mieux exploiter les outils numériques :

– 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.

– **Proposition n° 9** : Développer une stratégie interministérielle d'influence numérique à partir de l'analyse des atouts et des faiblesses actuelles de la France dans ce domaine.

B. RENFORCER LE PILOTAGE DU RÉSEAU CULTUREL, ADAPTER SES MOYENS ET DÉVELOPPER LES SYNERGIES

1. Améliorer le pilotage stratégique et la gouvernance nationale

– **Proposition n° 10** : Améliorer le pilotage interministériel de la politique culturelle extérieure :

– à partir de la typologie des pays, des publics et des actions, définir la stratégie nationale (sectorielle et géographique) dans le cadre d’une instance interministérielle adaptée et procéder à cette fin au repositionnement du Conseil d’orientation stratégique de l’Institut français, qui devra être réuni plus régulièrement ;

– 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° 11** : Recentrer l’administration centrale (DGM) sur ses fonctions stratégiques et développer le suivi et l’évaluation des actions du réseau :

– recentrer les missions de la DGM sur le pilotage stratégique et les fonctions qui ne peuvent être assumées par d’autres ministères ou opérateurs ;

– poursuivre les efforts entrepris en matière de modernisation des outils de pilotage (système d’information, remontée d’informations et 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 culturelles, enquête internationale sur l’image de la France, indice de satisfaction des publics, analyse des médias locaux, etc.) ;

– prévoir des indicateurs plus adaptés dans les documents budgétaires.

– **Proposition n° 12** : 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 et de performance pour 2014-2016 :

– préciser clairement les missions de l’Institut français concernant les saisons et élargir son champ de compétences dans certains domaines culturels (s’agissant par exemple du livre, du cinéma, de la diffusion de la culture scientifique et de la recherche) ;

– améliorer l’information sur l’offre artistique nationale, en l’actualisant régulièrement, afin d’aider les postes à la promouvoir plus efficacement à l’étranger ;

– prévoir clairement dans son prochain contrat d’objectifs la possibilité de mener des actions impliquant plusieurs postes, par exemple en matière de communication (portail, réseaux) ;

– encourager l’Institut français à renforcer son action sur les domaines prioritaires (en particulier, les plateformes technologiques, la formation des agents et les relations avec les ministères en charge de la culture, de l’enseignement et de la recherche et leurs opérateurs), en lui confiant, ainsi qu’à Campus France, le rôle principal d’intermédiation entre les acteurs nationaux et le réseau ;

– instituer un Observatoire des publics au sein de l’Institut français ;

– prévoir la conclusion d’une convention entre l’Institut français et UbiFrance ;

– modifier la dénomination de l’opérateur, par exemple « Agence de l’action culturelle extérieure – Institut français » ;

– d’ici 2016, réexaminer la question d’une rationalisation éventuelle du paysage institutionnel et d’un rapprochement de certains opérateurs.

2. Adapter les moyens du réseau culturel public à l’étranger

– **Proposition n° 13** : Améliorer la gestion des ressources humaines du réseau :

– poursuivre la démarche de professionnalisation des agents du réseau, en la fondant sur une analyse des compétences requises et des formations nécessaires ;

S’agissant spécifiquement de la formation :

– veiller à la participation du ministère de la culture à la formation des agents et convier régulièrement ses représentants aux réunions régionales des COCAC ;

– conforter les actions de l’Institut français en vue d’accroître le nombre d’agents formés ;

– étudier les possibilités de rapprochement des catalogues de formation des agents de l’Institut français, de Campus France et du ministère des Affaires étrangères ;

S’agissant des parcours et de la gestion des ressources humaines :

– améliorer la gestion des carrières et les perspectives d’évolution professionnelle, notamment des agents contractuels, en y associant davantage l’Institut français, qui pourrait aussi être consulté sur les questions d’évaluation et de sélection des agents.

– **Proposition n° 14** : Optimiser les moyens financiers du réseau culturel :

– à défaut d’augmenter les moyens du réseau culturel, au moins veiller à préserver les crédits publics qui sont nécessaires pour garantir l’effet de levier des cofinancements ;

– améliorer l’accompagnement des agents du réseau par l’administration centrale et l’Institut français en matière de levée de fonds, en prévoyant notamment : l’attribution de ressources humaines spécialisées dans certaines ambassades, sur la base d’objectifs de levée de fonds ; le renforcement de l’action propre de l’Institut français dans ce domaine ; l’amélioration du suivi de la contribution des acteurs privés français, avec un rôle accru de la DGM ;

– renforcer les capacités de mobilisation des cofinancements de l’Union européenne.

– **Proposition n° 15** : Sécuriser le statut juridique des établissements à autonomie financière (EAF) d’ici fin 2014.

3. Développer les synergies locales des interventions du réseau culturel et de ses partenaires

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

– veiller à la mise en place rapide et à la réunion régulière des conseils de l’influence, rassemblant, sous la présidence de l’ambassadeur, avec les services concernés, les responsables d’établissement ainsi que les acteurs économiques locaux ;

– encourager l’élaboration de plans communs aux différents acteurs (instituts français, lycées français, espaces Campus France, universités, médias audiovisuels, etc.), ainsi que l’utilisation du projet d’établissement préparé par le directeur d’institut comme un véritable outil de pilotage assorti d’objectifs précis ;

– mieux tirer parti des investissements réalisés dans l’audiovisuel extérieur.

– **Proposition n° 17** : Rechercher une meilleure complémentarité avec le réseau des alliances françaises :

– procéder à une analyse détaillée, pays par pays, des structures locales, en vue d’établir une cartographie souhaitable des implantations ;

– revoir en conséquence les conventions d’objectifs et de moyens conclues avec les alliances françaises locales, en particulier pour adapter les obligations pesant sur celles qui, dans les cas où les établissements culturels ne proposent pas de cours de langue, 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.

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Lors de sa séance du 17 octobre 2013, le Comité entend M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger, réalisée par la Cour des comptes à la demande du Comité.

M. le président Claude Bartolone. Monsieur le Premier président, soyez le bienvenu. Je rappelle que nous avons décidé de réaliser l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger à la demande de la commission des affaires étrangères ; c'est dans ce cadre que nous avons demandé l'assistance préalable de la Cour des comptes.

Vous êtes accompagné de M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre, et de M. Philippe Hayez, conseiller maître, rapporteur de la présente évaluation. Nos deux rapporteurs sur le sujet sont M. François Loncle pour la majorité et Mme Claudine Schmid pour l'opposition.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je suis heureux de vous présenter un rapport que le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques a demandé à la Cour le 6 novembre 2012 au titre de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, et qui vous a été adressé le 30 septembre dernier. Ce rapport a pour objet l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger ; avec celui consacré à la mise en œuvre par la France du paquet « climat-énergie » de 2008, il constitue l'une des deux contributions que la Cour s'est engagée, par lettre du 24 décembre 2012, à apporter au CEC en 2013.

Alors même que notre juridiction vient de préciser le cadre interne, notamment procédural et méthodologique, de la mise en œuvre de sa nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques, je me réjouis du concours que la Cour apporte et continuera d'apporter à votre comité. Le rapport qui vous est présenté aujourd'hui ne peut pas être considéré comme une évaluation *stricto sensu*, car il porte non sur une politique publique, mais sur un instrument. Toutefois, ses conditions de préparation ont fait appel, autant que possible, à des méthodes originales de travail qui s'inspirent de certaines pratiques évaluatives : organisation de tables rondes, établissement d'un sociogramme ou appui d'un consultant. Tout au long de l'enquête, comme nous en étions convenus dans l'échange de lettres annexé au rapport, une coordination étroite a été entretenue entre les responsables de l'enquête à la Cour et les deux rapporteurs du Comité, M. François Loncle et Mme Claudine Schmid, que je salue. Grâce à la méthode retenue pour l'enquête, et au terme d'un processus mené à un rythme soutenu, qui nous permet de vous présenter ce résultat dès aujourd'hui, nous pouvons affirmer

que le dialogue avec les parties prenantes s'est déroulé, tant au sein de l'administration centrale que sur le terrain, dans des conditions très satisfaisantes : en témoignent le ton des réponses écrites et l'accord obtenu sur la plupart des constats et recommandations émises à titre provisoire. Les procédures habituelles de la Cour, fondées notamment sur les principes de contradiction et de collégialité, n'en ont pas moins été bien entendu respectées.

Je suis aujourd'hui entouré de M. Jean-Philippe Vachia qui, président de la quatrième chambre, a succédé récemment à M. Jean-Pierre Bayle, et de M. Philippe Hayez, conseiller maître et coordonnateur de l'enquête. Je tiens à remercier le président de section, M. Patrice Vermeulen, et les autres rapporteurs, M. Philippe Rousselot, conseiller maître, Mme Isabelle Latoumarie-Willems, conseillère référendaire, Mme Tsiporah Fried et M. Guillaume Delbauffe, rapporteurs, ainsi que M. Jean-Pierre Lafaure, conseiller maître et contre-rapporteur.

L'enjeu du réseau culturel français à l'étranger, dont le budget représente près de 200 millions d'euros pour l'État, peut sembler modeste au regard de celui des finances publiques. Il est pourtant significatif par le rôle du réseau dans la politique d'influence extérieure qu'appellent de leurs vœux les pouvoirs publics, et qui est considéré comme une priorité par les ambassades elles-mêmes. Il doit être apprécié dans le contexte institué par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de la France. Ce texte, comme vous le savez, a notamment créé deux établissements publics à caractère industriel et commercial : Campus France, chargé d'accompagner la mobilité étudiante, et l'Institut français, chargé de l'action culturelle à l'étranger.

Vous vous souvenez du contexte de la création de ce dernier établissement, soutenue par le ministre d'alors. L'idée, qui avait ses partisans, d'un rattachement du réseau culturel à un nouvel opérateur public n'avait pu être mise en œuvre en raison de réticences diverses. La loi a donc prescrit une période d'expérimentation qui arrive à échéance ce mois-ci. C'est donc à un moment opportun, avant que le Gouvernement ne propose au Parlement une solution pérenne pour le réseau, que la Cour a été invitée à apporter un regard objectif sur le fonctionnement du réseau culturel.

De plus, le travail qui vous est présenté vient, d'une certaine manière, achever un cycle d'analyse des divers réseaux relevant du ministère des affaires étrangères. Après le réseau diplomatique, objet d'un référé au ministre des affaires étrangères du 13 février dernier, le réseau de l'enseignement français à l'étranger, objet d'un référé du 3 juillet dernier, et le réseau consulaire, qui vient de faire l'objet du rapport adressé à votre commission des finances le 14 septembre, la quatrième chambre a fait le tour des réseaux du ministère. Un certain nombre des recommandations déjà émises par la Cour dans ces interventions conservent d'ailleurs leur pertinence pour le réseau culturel, aujourd'hui placé sous l'autorité des ambassadeurs.

Le rapport de la Cour contient une description des forces et des faiblesses du réseau culturel, au lendemain de réformes et d'évolutions résultant de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la fusion des services culturels et des instituts des ambassades. Il répond aux questions évaluatives identifiées avec les députés rapporteurs, et offre de nombreuses illustrations des constats, faites sur la base des missions de terrain, des inspections de l'Inspection générale des affaires étrangères ou de la correspondance des ambassadeurs. Il présente enfin des comparaisons internationales centrées sur les expériences du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Sur la base de ses constats, la Cour a formulé dix recommandations visant à conforter l'action du réseau. Je tenterai de vous les résumer en répondant à cinq questions, correspondant aux cinq chapitres du rapport : Quel est l'état du réseau et de ses acteurs ? Le réseau est-il capable de renforcer l'attractivité de la France ? Les diverses interventions du réseau sont-elles cohérentes entre elles ? Peut-on améliorer l'efficacité locale du réseau culturel ? Comment améliorer la pertinence des actions du réseau dans un contexte de concurrence internationale ?

Le réseau culturel français, qui compte, au sens large, plus de 1 500 implantations dans presque tous les pays de la planète, est sans conteste le premier réseau culturel au monde. Près de la moitié de ces implantations bénéficient d'un soutien direct ou indirect de l'État. En l'absence de définition explicite de l'action culturelle extérieure, ce réseau exerce une multitude d'activités, conséquence d'un héritage exceptionnel et d'une tradition d'intervention de l'État dans ce domaine depuis plus d'un siècle. Il est essentiel de bien mesurer que cette action va très au-delà de l'image traditionnelle de l'action de promotion artistique.

L'action est guidée par le principe d'universalité, propre à notre diplomatie, tant par les domaines qu'elle recouvre – arts, langue française, éducation, enseignement supérieur ou sciences – que par les territoires où elle s'exerce. Elle est de plus en plus conçue par les autorités nationales, à l'âge de ce que l'on appelle désormais le « *soft power* » – ou « puissance douce » –, comme une contribution majeure à l'influence nationale justifiant une implication directe des autorités et des diplomates.

Reposant sur une double structure – un réseau public d'instituts rattachés aux ambassades et le mouvement des Alliances françaises –, le réseau culturel est financé par le ministère des affaires étrangères. Sur une enveloppe globale d'un peu plus de 1,3 milliard d'euros dédiés à l'action culturelle extérieure en 2013, le ministère des affaires étrangères assume près de 60 % des crédits, une part importante du solde correspondant à l'action audiovisuelle extérieure. Le programme 185, « Diplomatie culturelle et d'influence », représente actuellement près de 750 millions d'euros, soit une croissance de 17 % à périmètre constant depuis 2008. Au sein de ce programme, l'effort de l'État porte d'abord sur l'enseignement français à l'étranger, le budget du réseau culturel public *stricto sensu* ne représentant, comme je l'ai indiqué, qu'environ 200 millions d'euros.

Confronté à une érosion de ses crédits – moins 7 % depuis 2007 pour les crédits de fonctionnement et moins 25 % pour les crédits d'intervention –, ce réseau a réussi à accroître significativement ses ressources propres, dont le montant est estimé à près de 290 millions d'euros, au titre des cours et examens de langues et des cofinancements de manifestations culturelles. Ce dynamisme, il ne faut pas s'en cacher, s'accompagne néanmoins d'une certaine précarité, les ressources du réseau étant désormais « indexées », si l'on peut dire, sur des facteurs extérieurs, tels que la politique d'immigration du Québec – pour les cours de langues – ou la situation économique locale – pour les cofinancements.

Le réseau connaît également des difficultés, qui ne sont pas nouvelles, en matière de ressources humaines. Le nombre d'agents, d'environ 6 200 aujourd'hui, diminue régulièrement. Le réseau dépend largement d'agents contractuels, dont la présence est limitée à quelques années, et pas assez du recrutement local. Cette situation crée un besoin particulier de formation des agents et pose depuis plusieurs années le problème de la professionnalisation, qui a été l'une des raisons de la création d'un nouvel opérateur en 2010. Cette démarche doit être poursuivie et – c'est l'objet de notre première recommandation – fondée sur une analyse des compétences requises et des formations nécessaires.

Le pilotage du réseau et des opérateurs présente en outre des insuffisances. Le ministère des affaires étrangères n'associe pas assez les autres ministères principalement concernés, ceux de la culture, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Il ne fonde pas encore suffisamment son action sur une démarche stratégique – malgré l'adoption récente d'un document cadre – ou sur une évaluation des actions financées. Ainsi le dynamisme réel du réseau et des deux opérateurs spécialisés – Campus France et l'Institut français –, qui contribuent à la modernisation de ses outils, est-il insuffisamment relayé. Il est donc nécessaire d'améliorer le pilotage interministériel de l'action du réseau, et de s'assurer que la stratégie d'action culturelle extérieure que le ministère a commencé à formaliser est bien partagée par les divers acteurs centraux. Peut-être faudra-t-il identifier une instance où débattre des orientations et de l'évaluation des résultats ; c'est l'objet de notre deuxième recommandation.

L'expérimentation du rattachement de douze postes du réseau à l'Institut français, prévue par la loi de 2010, a été analysée avec soin. Elle n'a en réalité pas dépassé une durée de dix-huit mois, compte tenu de sa mise en œuvre progressive, et la clause de réversibilité en a limité la portée. Ces résultats, peu probants à ce stade, ne permettent pas de recommander un rattachement du réseau à l'opérateur culturel, au regard d'un coût de transition qui avoisinerait les 50 millions d'euros.

L'action culturelle apparaît comme un levier essentiel pour la promotion de l'image de la France, mais elle repose presque exclusivement sur un modèle traditionnel, centré sur la qualité des établissements français d'enseignement et sur la défense de la langue ; or l'efficacité de ce modèle tend hélas à décroître. Si la langue française continue d'attirer un public important, animé de motivations variées, d'autres approches sont nécessaires pour atteindre les élites non

francophones, majoritaires dans nombre des pays à enjeux qui sont présentés comme prioritaires.

Sur le plan artistique, le dynamisme des instituts français à l'étranger est impressionnant, avec près de 50 000 manifestations annuelles recensées. Cette vitalité presque foisonnante masque toutefois une grande variété, en termes d'audience et d'impact, lesquels restent trop peu mesurés ; aussi la Cour propose-t-elle, par sa troisième recommandation, la mise en place d'une procédure d'évaluation des projets, comme il en va dans le domaine de l'aide au développement.

Sur le plan scientifique, la contribution du réseau apparaît peu déterminante, la coopération en ce domaine s'affranchissant en général des canaux diplomatiques, en raison de sa spécificité. Le champ universitaire est peut-être devenu, à cet égard, le premier des enjeux. Jusqu'à présent, le réseau a été principalement mobilisé pour la satisfaction d'objectifs quantitatifs, permettant à la France d'occuper le quatrième rang mondial pour l'accueil des étudiants étrangers. C'est pourquoi le rôle des deux opérateurs spécialisés, l'Institut français et Campus France, doit encore être précisé. Il faut notamment conforter leur rôle d'intermédiation entre les acteurs nationaux – établissements culturels ou universités, par exemple – et le réseau : c'est l'objet de notre quatrième recommandation.

L'Institut français doit pouvoir s'appuyer avec plus d'autorité sur le réseau pour des actions communes, par exemple en matière de modernisation des outils de promotion et de communication, comme nous le proposons dans notre cinquième recommandation.

La dimension culturelle est une composante essentielle de l'action des ambassades françaises ; elle peut aujourd'hui s'appuyer sur un dispositif public unifié autour de ce que l'on appelle la « marque France ». Le large périmètre de l'action culturelle, qui recouvre huit domaines différents et repose sur une vingtaine d'outils mis en évidence par la Cour, n'est cependant pas suffisamment analysé comme un ensemble cohérent. Cette lacune empêche de dégager des synergies entre les différents acteurs, notamment avec les grands opérateurs ou les établissements d'enseignement français à l'étranger.

Dans ces différents domaines, la logique de flux prend malheureusement le pas sur la logique de capitalisation. Comment, par exemple, accepter que le suivi des anciens étudiants et boursiers ne soit toujours pas assuré – alors qu'il l'est chez nos voisins –, ce qui réduit les bénéfices des efforts consentis par le ministère en faveur de la mobilité étudiante ? Nous préconisons, dans notre sixième proposition, la mise en place dès 2014 d'un outil en ce sens par Campus France.

Sur le terrain, la dualité des réseaux, celui de l'État et celui des Alliances françaises, doit être perçue non seulement comme une force, mais aussi comme un

facteur de complexité. Une approche plus coordonnée entre ces deux catégories d'acteurs est nécessaire pour améliorer l'efficacité locale de l'action culturelle, tant pour le soutien à la langue française que pour la promotion des actions artistiques. C'est l'objet de notre septième recommandation, qui suppose la réalisation d'une analyse détaillée, pays par pays, des avantages respectifs des deux vecteurs et la définition d'une cartographie souhaitée des implantations.

Le modèle de financement du réseau doit également être optimisé. Il n'est pas acceptable, selon nous, alors que le constat est connu depuis plusieurs années, que le statut des établissements à autonomie financière – statut qui leur permet notamment de conserver leurs recettes propres et d'employer des agents non soumis au plafond d'emploi ministériel – ne soit toujours pas compatible avec les principes d'universalité et d'unité budgétaires posés par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La Cour souhaite donc, à travers sa huitième recommandation, que cette mise aux normes intervienne avant la fin de l'année prochaine. Les financements extrabudgétaires peuvent par ailleurs être mieux mobilisés, tout en restant maîtrisés.

En outre, malgré les efforts du réseau et des opérateurs parisiens, notamment sur les réseaux sociaux, des marges d'amélioration demeurent pour tirer un meilleur parti des nouvelles technologies.

Alors que les élites locales sont presque systématiquement désignées comme les cibles de l'action du réseau, les études spécifiques font défaut au sein du ministère des affaires étrangères. La connaissance des publics et des bénéficiaires des actions est très insuffisante au regard des ambitions affichées. La Cour, par sa neuvième recommandation, préconise la création d'un instrument de mesure de l'impact des actions du réseau auprès des médias locaux et des publics.

La définition des priorités stratégiques reste difficile, malgré le besoin ressenti de faire des choix et de rompre avec l'approche universaliste. En dépit du sentiment largement répandu, au sein du réseau, que la France demeure l'acteur culturel dominant, la concurrence internationale est en effet vive, en particulier dans le domaine de l'attractivité universitaire. Les bonnes pratiques britanniques et allemandes, mises en évidence par la Cour, doivent inspirer le réseau.

Enfin, malgré l'affichage appuyé de priorités en faveur de la « diplomatie économique », le cloisonnement entre les mondes de la culture et de l'économie persiste. Jusqu'à présent, les acteurs du réseau n'ont pas suffisamment tenu compte des retombées économiques potentielles de leurs actions. Comme le suggère notre dixième et dernière recommandation, une meilleure prise en compte de cette dimension passe par la tenue d'une concertation avec les acteurs publics chargés du soutien des entreprises françaises et les organismes représentant les secteurs professionnels concernés.

Au terme de notre analyse, il n'y a nul doute que le réseau culturel représente un actif majeur pour la diplomatie et, plus généralement, pour

l'influence française. Cet actif doit être adapté aux modalités d'action nouvelles du réseau, mais aussi aux ambitions exprimées par les autorités. La Cour estime que, pour atteindre ces objectifs, l'alternative que représenterait un opérateur doté d'un réseau propre – à l'instar du *British Council* ou, dans un autre registre, de l'Agence française de développement – ne s'impose pas comme une évidence. En effet, au-delà même des difficultés que cette solution poserait dans le contexte de la loi de 2010 – avec la création de deux opérateurs spécialisés –, l'existence d'un opérateur culturel disposant d'un réseau autonome ne paraît correspondre ni à la vision française d'un champ large, qui dépasse de beaucoup le champ culturel, ni aux efforts d'adaptation engagés depuis 2008 par le ministère, au premier rang desquels la fusion entre les services culturels des ambassades et les instituts français, qui vient de s'achever pour l'ensemble du réseau.

Aussi les recommandations de la Cour s'inscrivent-elles dans une approche adaptative du système actuel. Nous estimons que le réseau doit pouvoir relever les défis auxquels il est confronté dans le cadre actuellement défini par la loi. Une mobilisation de l'ensemble des acteurs est cependant nécessaire si nous voulons que le réseau tire pleinement parti de la richesse de l'offre nationale, soit en mesure de recentrer ses actions, ne voie plus s'évaporer ses compétences humaines, parvienne à capitaliser ses interventions et, enfin, apprenne à valoriser ses actions en termes de retombées économiques.

M. François Loncle, rapporteur. Je veux vous remercier, monsieur le Premier président, ainsi que vos équipes, pour ce travail auquel nous avons été associés dans des conditions très agréables, comme en témoigne le colloque que vous aviez organisé.

Depuis 1994, l'action culturelle de la France à l'étranger est pour ainsi dire le seul secteur à avoir vu décroître les crédits qui lui sont alloués par l'État, et ce sous tous les gouvernements, à l'exception de celui de Lionel Jospin pendant deux ans. Ce déclin se poursuit, avec, aux termes du programme triennal, une réduction budgétaire de 7 % en 2013, de 4 % en 2014 et de 4 % encore en 2015. Vous avez vous-même souligné le mérite des acteurs, grâce auxquels notre réseau conserve son rang dans le monde ; reste que, comme Mme Schmid et moi le répétons en d'autres lieux, en qualité de rapporteurs pour avis du programme « Diplomatie culturelle et d'influence », il est temps de mettre un terme à cette évolution, d'autant que les sommes en jeu ne sont pas si considérables.

On connaît le regard que les spécialistes de la finance peuvent parfois porter sur le monde de la culture : je me souviens de débats virulents, à ce sujet, entre M. Lang et M. Charasse, débats que le Président de la République avait heureusement la sagesse d'arbitrer dans le bon sens... Ce n'est donc pas sans une certaine appréhension que j'attendais le rapport de la Cour en cette matière ; or celui qui nous est présenté me semble équilibré et souvent pertinent, même si l'on peut déplorer un certain manque d'originalité, beaucoup de recommandations ayant déjà été formulées, jusqu'à récemment, en d'autres lieux.

Les dépenses de personnels constituent l'essentiel des dépenses du réseau ; c'est donc à juste titre que le rapport considère la professionnalisation comme une priorité. Vous préconisez une approche globale touchant à la formation, à la carrière, à la rotation et aux débouchés. Pourriez-vous préciser ce point ? Il me semble, par ailleurs, que l'on a tort de vanter les modèles étrangers au détriment du nôtre : devons-nous vraiment envier les pratiques et les résultats du *British Council* ou du *Goethe Institut* ? Je n'en suis pas sûr, loin s'en faut. Cessons donc de nourrir des complexes par rapport à ces organismes, au demeurant respectables.

Suite à la réforme de 2010, une expérimentation a conduit au « rattachement » à l'Institut français de douze postes du réseau public. Selon le rapport, cette expérimentation, qui a duré dix-huit mois, « a été trop brève » pour que l'on puisse juger de son éventuelle inefficience. Je n'en suis pas aussi sûr, et j'espère qu'une décision politique sera prise dans quelques jours. Quel bilan tirez-vous de cette tentative de réforme, qui fut entravée par certaines réticences ? Si un retour au *statu quo ante* ne vous paraît pas souhaitable, quelle alternative suggérez-vous ?

Le rapport pointe la modestie des compétences de l'Institut français en matière de promotion du livre et du cinéma. Comment optimiser les moyens en ce domaine ? Quels soutiens publics peut-on identifier ? J'ai fait part de mon pessimisme si la chute des crédits publics alloués au réseau devait se poursuivre. Il faut savoir que ceux-ci ne représentent plus qu'un petit tiers des ressources du réseau, les deux autres tiers provenant respectivement des financements de l'étranger et, dans une proportion légèrement supérieure encore, de l'autofinancement, notamment à travers les cours de langue. Le réseau va-t-il devenir un Berlitz d'État ? Je n'y crois pas, mais prenons garde.

La dernière question est sans doute la plus importante à mes yeux. Comment le réseau culturel peut-il contribuer à la diplomatie économique ? Quels projets peut-il mener de concert avec Ubifrance, Atout France ou les conseillers économiques des ambassades ? La culture et l'économie sont les deux vitrines de notre pays à l'étranger. Ces deux secteurs doivent donc travailler ensemble, de manière coordonnée et dynamique.

Vous déplorez, à juste titre, un pilotage interministériel défaillant. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) peut-il d'ores et déjà assurer ce rôle ? Pour ma part je n'en suis pas sûr. J'aimerais en tout cas avoir votre point de vue sur la question.

Nous aurons bien entendu l'occasion de revenir sur ces différents sujets à partir de mardi prochain, dans le cadre de l'examen des missions budgétaires.

Mme Claudine Schmid, rapporteure. Je m'associe aux remerciements adressés à la Cour pour cette collaboration de plusieurs mois, qui nous a grandement facilité la tâche. Je remercie également le président Bartolone d'avoir

mandaté la Cour sur ce thème, encore mal connu dans notre pays, des réseaux culturels à l'étranger.

Le présent rapport, dont je veux saluer la grande qualité, était très attendu par l'ensemble des milieux culturels, en France comme à l'étranger, tant il est vrai que la culture ignore les frontières. Je regrette cependant qu'il n'ait pas été rédigé au terme des trois années de l'expérimentation menée dans douze pays, laquelle avait débuté avec un an et demi de retard : s'il l'avait été, le jugement aurait peut-être été un peu différent, car les mises en route sont souvent difficiles.

Je ne reviens pas sur les difficultés budgétaires qui, comme l'a noté François Loncle, entravent l'action de notre réseau culturel. Celui-ci pourrait devenir un levier économique important avec moins de cloisonnement, phénomène qui apparaît de façon flagrante lorsque l'on se trouve à l'étranger. La Cour, dans sa dixième recommandation, préconise d'ailleurs de mieux associer UbiFrance et l'ensemble des entreprises françaises. M. Fabius a fait de la « diplomatie économique » l'une des priorités de son ministère. Quelles synergies peut-on envisager, de ce point de vue, entre les actions culturelles et les actions économiques ? Lors de nos déplacements, nous avons pu constater que cette synergie demeurerait faible.

Le *Goethe Institut* ou le *British Council* sont des « marques » reconnues mais, comme l'observait M. Loncle, ils ne sont peut-être pas tout à fait à la hauteur de la réputation qu'on leur fait. Pour notre réseau culturel, cela semble être l'inverse. La création de l'Institut français tendait à remédier à cet état de fait, mais il faut envisager la question à l'échelon local : dans certains pays, l'organisme le plus connu est l'Alliance française ; dans d'autres, c'est l'Institut. Faut-il vraiment une seule marque pour l'ensemble du monde ? Si oui, comment la promouvoir ? Un changement de dénomination poserait en effet certains problèmes dans plusieurs pays.

M. Didier Migaud. Je remercie les deux rapporteurs de l'intérêt qu'ils portent à notre rapport, même si M. Loncle déplore un manque d'originalité qui, au demeurant, traduit aussi la constance de nos observations.

Les quelque 6 200 agents qui constituent notre réseau culturel sont une force tout autant qu'un talon d'Achille. La question de la professionnalisation n'est pas neuve, mais elle demeure ambiguë. La première façon de remédier aux problèmes que vous avez soulevés, s'agissant notamment du manque de qualification et de la rotation très élevée des agents, serait de placer ces derniers au sein d'un établissement public autonome, sur le modèle de l'Agence française de développement (AFD) ou, à l'étranger, du *British Council*. Cette solution présente un certain nombre de difficultés décrites dans le rapport. L'option retenue par la Cour – en accord, je crois, avec beaucoup d'acteurs concernés – est celle d'une amélioration de la gestion des ressources humaines dans le cadre actuel. Le préalable est cependant une analyse des compétences et des formations, qui fait l'objet de notre première recommandation. En d'autres termes, les responsables et

les partenaires du réseau doivent définir la part assignée, dans les réseaux culturels, aux *managers* – notamment dans les grands instituts –, aux généralistes et aux spécialistes de terrain que sont *a priori* les recrutés locaux.

Une solution globale requiert selon nous l'action simultanée de trois leviers. Le premier est l'association de l'ensemble des réseaux relevant du ministère des affaires étrangères : la gestion des agents s'inscrit dans ce cadre, et les passerelles peuvent être salutaires ; elles sont au demeurant déjà à l'ordre du jour avec le rapprochement entre consulats et instituts français en Allemagne.

Tous les aspects de la gestion des agents doivent en deuxième lieu être concernés : la sélection, la formation, l'évaluation, les parcours et les réemplois éventuels hors du réseau. Bref, comme nous l'avons déjà indiqué dans notre récente analyse du réseau diplomatique, la gestion administrative du ministère doit être remplacée par une véritable gestion des compétences.

Cette solution globale doit enfin associer plus étroitement l'ensemble des acteurs, aussi bien les ministères associés – culture, éducation nationale et enseignement supérieur – que les opérateurs spécialisés – Institut français, Campus France, France Médias Monde ou Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Nous ne préconisons pas la création d'un corps de personnels s'inspirant des pratiques du *British Council* ou du *Goethe Institut*. La notion de « corps » est inappropriée dans la perspective d'un établissement public, et la création d'un nouveau corps de fonctionnaires ne présente guère d'avantages : elle irait au rebours des nouveaux modes de gestion de la fonction publique, qui tendent à créer des corps de plus en plus larges, et ne saurait de surcroît répondre aux besoins de renouvellement des compétences et d'irrigation des organismes. Il nous semble préférable, dans le domaine culturel, de raisonner à partir de la notion de « métier ».

Même si l'on ne s'inscrit pas dans une logique de rattachement organique du réseau à l'Institut français, le rôle de celui-ci peut et doit être affirmé dans le domaine des ressources humaines. L'Institut, aujourd'hui, s'implique essentiellement dans la formation des agents, où des progrès sont également possibles, par exemple à travers le rapprochement des quatre catalogues existants, ceux de l'Institut, du ministère, de Campus France et de l'Alliance française. À l'avenir, l'Institut devrait être présent, ne serait-ce qu'à titre consultatif, à chaque étape de la sélection ou de l'évaluation des agents.

Quant à l'expérimentation, les conditions dans lesquelles elle a été conduite ne nous permettent pas de conclure qu'elle a été probante. Son cahier des charges aurait dû prévoir davantage de flexibilité, et l'Institut français aurait dû y être plus étroitement associé, y compris sur l'évaluation par le ministère. Celui-ci a continué de fixer les dotations pour les douze postes ; aucune flexibilité n'a été introduite pour les personnels, au nom de la préservation de la réversibilité de

l'expérimentation ; enfin, il n'y a eu aucune possibilité de redéploiement au niveau régional. Les observations faites par la Cour s'agissant des pays visés – l'Inde, le Royaume-Uni et les Émirats arabes unis – confirment que, si le rattachement n'a pas produit certains des effets négatifs redoutés – tels que la fiscalisation des activités –, il n'a pas non plus révélé d'avantages significatifs en termes de programmation des activités, de mobilisation de ressources propres, de gestion des ressources humaines ou d'innovations dans les relations avec les partenaires locaux.

Revenir au *statu quo ante* supposerait de remettre en question l'existence de l'Institut français et de Campus France : cette solution, que personne ne propose, serait de surcroît contraire à plusieurs de nos recommandations antérieures. Le schéma général d'organisation relève de la loi, donc de votre assemblée. Les recommandations de la Cour montrent que des progrès sont possibles dans le cadre de la loi de 2010, qu'il s'agisse des ressources humaines, du positionnement de l'Institut comme opérateur central au service du réseau ou de sa convergence avec Campus France.

Si l'on sort de la problématique du rattachement organique du réseau, il est manifeste que l'Institut français ne peut demeurer en l'état. Ses compétences doivent être élargies dans plusieurs domaines comme le livre, le cinéma ou le soutien à la recherche. L'Institut doit aussi bien être conforté dans son rôle indispensable d'interface avec les acteurs culturels français que dans son action de modernisation et d'appui au réseau.

Si l'ambition de tirer parti du réseau culturel pour nos intérêts économiques n'est pas neuve – elle figurait déjà dans le rapport de Jacques Rigaud en 1979 –, elle s'est affirmée fortement depuis 2010 dans le cadre de la « diplomatie économique ». En l'absence d'études précises sur le sujet, il est possible de dégager trois cercles principaux : le noyau des industries culturelles et créatives – celles du livre, du cinéma, du patrimoine ou du spectacle vivant –, pour lequel la synergie repose avant tout sur une relation plus étroite entre le réseau et les acteurs concernés ; le domaine des industries et services à forte connotation culturelle, tels que le luxe ou le tourisme, où beaucoup reste à faire entre les acteurs du réseau culturel, les professionnels et les acteurs publics ; enfin, l'ensemble des secteurs de l'économie nationale concernés par les ventes ou les investissements étrangers, pour lesquels tout, ou presque, reste à faire. Cette dimension est méconnue, mais les missions effectuées par la Cour, à Hong-Kong par exemple, ont montré l'importance de l'imprégnation culturelle chez les décideurs étrangers.

De manière générale, il faut que les réseaux culturels et économiques de l'État travaillent ensemble ; c'est l'objet de notre dixième recommandation. À Paris, il est nécessaire d'associer les administrations et organismes, par exemple en établissant une convention entre l'Institut français et Ubifrance. Dans nos ambassades, les deux réseaux doivent travailler ensemble, sous l'autorité des ambassadeurs, à des plans d'action. Lors du montage de projets culturels comme

les « saisons » ou les tournées, les retombées économiques, directes ou indirectes, doivent faire l'objet d'une analyse spécifique. Il ne suffit donc pas de solliciter les entreprises françaises présentes à l'étranger pour cofinancer des manifestations : il faut également intégrer leurs objectifs plus en amont, par exemple pour répondre aux besoins linguistiques de leurs salariés locaux.

Quant au pilotage interministériel, dont la Cour pointe les défaillances, il ne saurait être l'apanage d'un seul ministère, compte tenu des nombreuses parties prenantes. Le CICID pourrait être une structure utile ; la Cour, qui avait fait une recommandation en ce sens dans son rapport thématique de juin 2012, se réjouit que cette instance se soit réunie en juillet dernier. Son objet, l'aide au développement, ne paraît toutefois pas en adéquation avec les priorités géographiques ou thématiques de notre action culturelle à l'étranger. Il existe d'autres structures interministérielles, mais leur objet est également différent. Le Comité interministériel relatif aux moyens de l'État à l'étranger ne s'intéresse, comme son nom l'indique, qu'aux moyens des ministères présents à l'étranger. Un repositionnement du Comité d'orientation stratégique de l'Institut français, qui se tient actuellement en présence de deux ministres et dont le champ est encore trop étroit, pourrait être une piste plus féconde.

La coopération avec les agences culturelles de pays européens existe localement ; mais le potentiel de coopération, par exemple avec les organismes britanniques ou allemands, ne doit pas être surestimé compte tenu des caractéristiques propres de notre action culturelle centrée sur la promotion de la langue française et le souci d'un juste retour en termes d'influence ou pour l'économie. La compétition entre nos pays n'est au demeurant pas absente, par exemple en matière d'attractivité universitaire.

Des progrès sont possibles sur l'élaboration de réponses communes à des appels à projets de l'Union européenne, mais ils supposent une meilleure organisation française : la Cour a observé que les capacités d'attraction des financements européens dans le champ culturel étaient, à ce jour, faibles et dispersées.

La relation entre le réseau public et le mouvement des Alliances françaises ne saurait se borner à une cohabitation subie, voire à une guerre froide. Chaque organisation a sa place et sa légitimité : la Cour a pu vérifier sur le terrain la pertinence et l'efficacité de chacune d'elles. Pour autant, deux principes doivent être plus activement mis en œuvre, à commencer par celui de la subsidiarité. Nous recommandons une analyse détaillée sur les avantages respectifs des deux vecteurs et la cartographie souhaitée des implantations. Cette subsidiarité peut exister entre les pays, voire au sein d'un même pays – avec une répartition des rôles dans la capitale et les villes de province –, comme de manière fonctionnelle. Une synergie est également nécessaire lorsque les deux réseaux sont présents dans un même pays, voire dans une même ville, comme à Madrid ou à Mexico, aussi bien dans les actions de promotion de la langue française que dans les manifestations

culturelles. Le festival « Bonjour India », en Inde, offre un bon exemple de bonnes pratiques en matière de coopération.

M. Jacques Myard. Je partage, dans une très large mesure, l'approche qui vient d'être exposée. Cela fait effectivement un certain temps, monsieur Loncle, que le ministère des affaires étrangères subit une purge budgétaire à nulle autre pareille, dont peu de gens, dans l'appareil d'État, semblent s'être inquiétés.

La culture est le premier vecteur de l'action politique. L'ambassadeur de France à Washington m'avait déclaré un jour que, vu des États-Unis, la France était une hyper puissance en ce domaine. Chaque année, ce sont, de fait, 550 manifestations culturelles françaises qui sont organisées aux États-Unis.

La coordination, comme l'a justement souligné M. le Premier président, est indispensable, tant au niveau national qu'au niveau local. À Tripoli, où je me suis récemment rendu avec Jean Glavany, l'Institut français dispense des cours de langue auprès de chefs d'entreprise et même de policiers qui viennent effectuer des stages sur notre sol. C'est d'abord à l'ambassadeur d'imposer de telles actions, car il dispose des pouvoirs pour le faire ; en d'autres termes, l'action culturelle est plus souvent une question d'hommes que de textes. Un jour, un conseiller économique a refusé de communiquer à l'ambassadeur une information utile dans ce cadre, mais il est vite venu à résipiscence après que le même ambassadeur eut biffé son nom de la liste des invités aux manifestations du 14 juillet...

La coordination doit également être assurée au niveau national entre les trois ministres concernés, à travers un plan stratégique, pourquoi pas sous l'autorité directe du Président de la République qui, jusqu'à preuve du contraire, représente la France à l'étranger. N'oublions pas, néanmoins, que c'est le ministre des affaires étrangères qui délivre les pouvoirs de signature des accords.

L'absence de suivi des étudiants est en effet une aberration : une liaison entre les niveaux central et local est indispensable – elle est d'ailleurs parfois assurée.

Je terminerai par la spécialisation. Andreï Gromyko a passé toute sa carrière politique en Europe. Les personnels diplomatiques russes, à son exemple, connaissent très bien les problématiques européennes. De notre côté, nous nommons des arabisants au Brésil ou en Argentine. Sur ce point, la politique du quai d'Orsay n'est pas acceptable.

M. Pierre Lellouche. Je ne fais pas partie de la mission, mais je siège à la commission des affaires étrangères et j'ai quelque expérience, notamment personnelle, de ces questions. J'ai le tort de ne pas avoir fait l'ENA, monsieur le Premier président ; en revanche, je suis allé à Harvard – excusez du peu ! –, mais grâce à des bourses, notamment américaines. Je suis membre d'associations d'anciens élèves ; j'ai aussi enseigné à l'université Galatasaray, en Turquie. Le fait d'avoir consacré ma vie à ces sujets me donne quelque légitimité pour vous apporter mon éclairage.

Le pays dont l'influence culturelle est la plus puissante au monde, les États-Unis, est dépourvu de ministère de la culture. Son influence s'exerce grâce au réseau de l'industrie audiovisuelle, à l'industrie tout court, l'économie, et par l'intermédiaire des universités et des bourses que celles-ci délivrent. Le système est très décentralisé et la fiscalité américaine permet de créer un musée par mois aux États-Unis sans recours à l'action publique. Mais nous savons depuis Tocqueville que nos traditions divergent et que nous, Français, comptons sur l'État. Quelle est donc l'action de l'État aujourd'hui ?

Le problème, c'est que le Quai d'Orsay est à l'os, comme d'ailleurs, monsieur le Premier président, l'ensemble du domaine régalién. L'on assiste à une véritable explosion des dépenses parapubliques ou d'accompagnement social relevant du pacte républicain, au détriment des missions régaliennes de l'État, dont la défense nationale et les affaires étrangères. À l'étranger, où je me rends très souvent, j'entends partout, sur le front culturel, la même lamentation : les établissements culturels français sont à l'os et doivent se débrouiller comme ils le peuvent en levant de l'argent pour parvenir à organiser les fameuses 50 000 manifestations annuelles, lesquelles résultent souvent de bricolages ou d'aumône. On en est à financer la fête du 14 juillet en sollicitant les entreprises pour réunir des fonds !

« Contrairement à ses principaux partenaires », écrivez-vous au troisième paragraphe de l'introduction du rapport, « la France fait reposer l'action de son réseau sur une vision globale et politique ». On croit rêver ! Où est-elle, cette vision ? Vous notez d'ailleurs dans une autre partie du rapport que, depuis la nouvelle loi, il n'y a eu en tout et pour tout que deux réunions entre le ministre des affaires étrangères et le ministre de la culture, ou leurs représentants. La coordination est inexistante. Mes fonctions gouvernementales m'ont conduit à Bercy, puis au Quai d'Orsay ; la seule réunion entre les deux ministères à propos de notre action extérieure, que j'ai provoquée, a duré une demi-heure et n'a pas eu le moindre effet sur la fluidité des carrières entre Ubifrance et le ministère des affaires étrangères. Bref, la France n'a aucune stratégie globale à l'extérieur qui articule nos impératifs géopolitiques, nos intérêts nationaux, nos ambitions économiques dans certaines régions, et les vecteurs d'influence – de *soft power* – par l'éducation et la langue. Aucune concertation entre ministères, tous gouvernements confondus, ne le permet.

Voilà ce par quoi il faudrait peut-être commencer : se donner une stratégie et décider des actions à mener dans ce cadre. Un excellent article paru avant-hier dans *Le Monde* présentait notre nouvelle politique africaine, menée sous l'égide du gouvernement actuel, qui consiste à tenter de se tourner vers les anglophones au détriment des anciens francophones. La langue française, sur laquelle nous avons tout misé, est-elle le meilleur vecteur de notre action économique en Afrique ? Il est permis d'en douter lorsque l'on voit des *powerhouses* – pardon, des zones en développement – comme le Ghana, dont la croissance atteint 14 %, l'Afrique du Sud, dont revient le Président de la République, ou les pays de l'Est africain.

Pour procéder à cet indispensable recentrage, pour élaborer cette stratégie, pourquoi ne pas créer, comme je le demande depuis longtemps en vain, un conseil de sécurité nationale placé auprès du Président de la République, réunissant tous les instruments de l'influence française à l'étranger et chargé de fixer des actions prioritaires par zone géographique ? Le réseau actuel, fait de strates accumulées depuis le début du XX^e siècle, privilégie l'enseignement de la langue au détriment de toutes les autres formes d'action.

Alors que l'influence des bourses et des boursiers peut être décisive, nous délivrons très peu de bourses privées, faute de fondations que ni notre tradition ni notre fiscalité ne favorise. Parallèlement, les bourses du Gouvernement français ne représentent plus que 74 millions d'euros, selon le rapport. L'année dernière, nous avons royalement permis de venir en France à 100 Chinois, 70 Brésiliens et 30 Russes, à comparer aux milliers d'étudiants chinois ou russes qui se trouvent actuellement aux États-Unis, aux frais des fondations et des universités américaines.

Je partage l'avis de M. Myard, en raison peut-être de notre commune expérience du terrain, outre mon passage au Quai d'Orsay : l'ambassadeur est seul capable de gérer une politique dans un pays donné. Il faut donc lui confier à nouveau le pilotage de notre politique extérieure. Un ambassadeur est comme un préfet ; donnons-lui les moyens de coordonner notre action économique, culturelle et politique. Si l'on fragmente l'action de la France au point de faire dépendre tel poste de Bercy ou d'Ubifrance et la coopération culturelle d'un autre institut, il ne restera plus à l'ambassadeur qu'à s'occuper des petits-fours et à participer, de temps en temps, à des réunions avec d'autres ambassadeurs. Voilà qui va démobiliser un ministère qui est bon, mais déjà à l'os, qui va le priver de compétences et émietter notre action entre des directions et des ministères qui ne se parlent pas.

Nous n'investissons pas moins d'1,3 milliard d'euros dans notre action culturelle extérieure, et c'est une véritable gabegie. Outre l'enseignement des langues, cette somme inclut le réseau audiovisuel dont les chaînes de télévision se battent en duel. Allez comprendre ce que c'est qu'une chaîne de télévision française lorsque vous êtes dans un hôtel à l'étranger ! Quel est le message de la France ? Voilà une question qui reste sans réponse.

Je suis très heureux que la Cour des comptes se soit emparée de ce dossier. Mais, monsieur Migaud, de l'audace ! Allez plus loin, beaucoup plus loin ! J'étais au gouvernement au moment du vote de la loi de 2010 ; je n'ai jamais cru que la direction générale de la mondialisation fût une magnifique invention. Je n'ai toujours pas compris ce qu'elle faisait. Je ne sais pas comment les Instituts français et les Alliances françaises sont coordonnés. La variation est telle d'un pays à l'autre que le capharnaüm est total. En somme, la France n'exerce pas son influence comme elle le devrait. J'aimerais que vous le criiez beaucoup plus fort, monsieur Migaud, et que vous appeliez sans hésiter à une refonte complète de nos instruments, pour que nous puissions ensuite aller de l'avant. Inspirons-nous de ce

qui fonctionne autour de nous : d'autres pays se débrouillent très bien sans un tel fatras administratif.

M. Philip Cordery. Je vous invite à venir sur le terrain, monsieur Lellouche : on y voit beaucoup de choses qui fonctionnent.

Je vous félicite, monsieur le Premier président, de la qualité de votre rapport. Élu des Français de l'étranger, je constate que nombre de vos recommandations, dont la cartographie des Instituts français et des Alliances françaises pour plus de cohérence, le suivi des anciens étudiants ou l'amélioration du pilotage interministériel, correspondent aux besoins qui se font sentir sur le terrain. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, la loi que nous avons votée il y a peu devrait également accroître l'attractivité de nos universités.

L'enseignement – très peu évoqué dans le rapport, sans doute pour de très bonnes raisons – fait partie intégrante de notre action culturelle. Dans un autre rapport, destiné au ministre des affaires étrangères, que vous avez consacré à l'enseignement français à l'étranger et au rôle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, vous pointiez les risques inhérents à la diversification des outils de l'enseignement. Parmi eux, le Label France Éducation ou le programme FLAM – français langue maternelle –, lequel offre à des enfants français, mais aussi étrangers, une initiation à la langue française qui favorise la francophonie et, par là, notre action culturelle. Dans le rapport sur le même sujet auquel j'ai contribué pour Hélène Conway-Mouret, qui en a récemment repris les conclusions en Conseil des ministres, nous suggérons au contraire d'accentuer cette diversification et de doter ces deux instruments de moyens budgétaires supplémentaires. Le réseau scolaire actuel ne pouvant être développé davantage en raison des contraintes budgétaires qui s'imposent à nous, la recherche de partenariats sur place et la diversification devraient en effet permettre de développer la pratique de notre langue parmi les jeunes scolarisés à l'étranger, qu'ils soient étrangers ou français, ce qui est essentiel à notre rayonnement et à notre diplomatie culturelle.

M. Jacques Myard. L'idée d'intérêts communs au niveau européen est utopique. Nous devons vivre en paix avec nos partenaires, mais, en matière économique et commerciale, la concurrence est âpre. Voilà pourquoi c'est une connerie monumentale – je pèse mes mots ! – d'installer dans le même bâtiment le *Goethe Institut* et l'Alliance française, voire l'Institut français. Car toutes les informations qui y seront diffusées parviendront aux entreprises allemandes, d'une manière ou d'une autre. Les Allemands savent travailler ; ils ne laissent rien échapper ; toutes les informations qu'ils pourront grappiller, y compris dans des cocktails mondains, iront aux acteurs économiques. C'est une erreur phénoménale que de ne pas le comprendre.

M. Didier Migaud. Nous soulignons dans le rapport la nécessité d'une meilleure coordination et d'orientations stratégiques plus marquées. Nous insistons également sur le rôle central de l'ambassadeur, représentant de l'État

français, en matière de coordination : il doit avoir autorité sur tous les réseaux qui représentent la France. Nous proposons également de développer le comité d'orientation stratégique.

S'agissant de la vision globale et politique, ne soyez pas si pessimiste, monsieur Lellouche.

M. Pierre Lellouche. Je ne suis pas pessimiste, je suis réaliste !

M. Didier Migaud. Nous partageons en grande partie ce réalisme. Mais si c'est la France qui – ne l'oublions pas – a créé le modèle des centres culturels à l'étranger, n'était-ce pas en vertu d'une certaine vision globale et politique ? Naturellement, celle-ci doit aujourd'hui être actualisée, développée, et correspondre à des orientations stratégiques définies au plus haut niveau. Tel est le sens de l'une de nos propositions.

D'après les données dont nous disposons, les boursiers chinois en France sont un peu plus nombreux que vous ne le disiez : l'on en dénombre 500, sur 30 000 étudiants chinois dans notre pays.

M. Jacques Myard. Qui, eux, peuvent payer, c'est bien cela ?

M. Didier Migaud. Manifestement, ils le peuvent, et heureusement, d'ailleurs : ce n'est pas parce que l'on est étranger que l'on est nécessairement boursier ! Du reste, un grand nombre de ces 30 000 étudiants perçoit sans doute des bourses de l'État chinois.

Enfin, si vous le permettez, monsieur le président, je laisserai Philippe Hayez répondre à M. Cordery, puisqu'il est à l'origine de notre référé daté du 3 juillet dernier et portant sur le réseau de l'enseignement français à l'étranger.

M. Philippe Hayez, conseiller maître à la Cour des comptes. Il est primordial de mieux coordonner l'action culturelle au sens strict, sur laquelle porte le présent rapport – celle des conseillers culturels ou des instituts –, et celle de notre réseau d'enseignement français à l'étranger. Celui-ci, le plus vaste au monde, nous distingue des modes et leviers d'influence que les États-Unis ont développés ; il est probablement notre premier actif. Il regroupe plus de 400 établissements et représente 60 % des crédits du programme 185, le solde, si l'on peut dire, allant au réseau culturel.

Pour atteindre cet objectif, nous avons formulé des propositions dont vous trouverez le détail dans le tout récent référé que le Premier président a cité. La coordination entre les deux dispositifs repose sur le rôle des ambassadeurs. Il convient en outre de tempérer l'orientation – légitime – de l'enseignement français à l'étranger vers le service rendu à nos concitoyens, que nous soulignons dans le référé. L'enseignement français à l'étranger possède en effet une double mission : le soutien à nos expatriés et le rayonnement. Or, sur la seconde, nous manquons d'indicateurs. Nous ne suivons pas les élèves étrangers susceptibles de « monter »

dans l'enseignement supérieur français. Je vous renvoie à l'ensemble de nos recommandations à ce sujet.

M. le président Claude Bartolone. Je vous remercie, monsieur le Premier président, de cette contribution de la Cour aux travaux du CEC. Je remercie également le président de la quatrième chambre et le conseiller maître.

Il appartient maintenant à nos deux rapporteurs de formuler des propositions pour améliorer l'action culturelle de la France à l'étranger. Ils nous présenteront leur propre rapport le 28 novembre prochain.

Le Comité autorise la publication du rapport de la Cour des comptes.

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Lors de sa séance du 28 novembre 2013, le Comité examine le présent rapport.

Mme Martine Pinville, présidente. Chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser le président Claude Bartolone qui, empêché, m'a demandé de le suppléer.

Nous examinons ce matin le rapport d'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger, que le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) a inscrit à son programme de travail à la demande de la commission des affaires étrangères. Cette évaluation a fait l'objet d'une demande d'assistance à la Cour des comptes, dont l'étude nous a été présentée par le Premier président Didier Migaud le 17 octobre dernier. Je cède dès à présent la parole à nos deux rapporteurs, M. François Loncle pour la majorité et Mme Claudine Schmid pour l'opposition.

Mme Claudine Schmid, rapporteure. Au nom de François Loncle et en mon nom propre, je veux d'abord remercier l'équipe des administrateurs du Comité ainsi que les magistrats de la Cour des comptes, pour leur assistance.

Il nous fallait en effet commencer par définir le cadre de notre étude, le thème proposé étant d'autant plus vaste que nos réseaux culturels à l'étranger font intervenir de nombreux acteurs et que l'action que nous menons à travers eux peut varier considérablement d'un pays à l'autre, et c'est pourquoi nous avons sollicité la contribution de la Cour des comptes, qui a fait travailler à cette fin plusieurs magistrats de la quatrième chambre présidée par Jean-Pierre Bayle.

Menant nos propres travaux à partir de leur expertise, nous avons auditionné des directeurs d'administration centrale du Quai d'Orsay et des experts issus du monde de la culture – par exemple le directeur de France Culture –, ainsi que des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC). Deux tables rondes ont en outre été organisées à l'initiative de la Cour des comptes, en présence de personnalités telles que la directrice de la Comédie française.

Nous avons également effectué deux déplacements, l'un au Danemark, l'autre au Brésil. Notre poste au Danemark est un poste expérimentateur pour le rattachement du réseau à l'Institut français, d'où l'intérêt de s'y rendre, mais nos réseaux culturels en Europe n'ont pas tout à fait la même vocation que ceux de pays plus lointains. Nous souhaitons également comparer à ce poste expérimentateur un poste traditionnel : nous avons donc fait le choix du Brésil, où la culture française est très développée, grâce à l'action des alliances françaises. Lors de ces déplacements, nous avons rencontré des personnalités du monde économique et des personnes s'intéressant au réseau culturel français ou travaillant pour ce réseau, mais aussi des personnalités locales travaillant pour leur

propre réseau culturel – je pense en particulier à un parlementaire danois ou au secrétaire d'État à la culture de l'État de São Paulo.

Notre dispositif est complexe dans la mesure où il fait intervenir de multiples acteurs et sert des objectifs variés. Ainsi ce ne sont pas moins de quatre ministères qui sont impliqués dans notre action culturelle à l'étranger. Il s'agit bien sûr, tout d'abord, du ministère des affaires étrangères : les ambassadeurs sont en effet les chefs d'orchestre de tous les services de l'État à l'étranger ; en sus des questions politiques liées au pays où ils sont en poste, ils s'occupent d'économie, en liaison avec Ubifrance, de tourisme, en liaison avec Atout-France, et de culture. Mais le Quai d'Orsay lui-même est engagé dans ce travail par l'intermédiaire de l'Institut français, chargé de la promotion de l'action culturelle extérieure, et de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui regroupe toutes nos écoles, mais aussi à travers des manifestations bilatérales telles que les Années croisées. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche gère quant à lui la coopération scientifique, la coopération universitaire et les bourses. Sont également impliqués le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l'éducation nationale, qui s'occupe des bourses et des enseignants expatriés ou détachés.

À cela se superpose un découpage sectoriel, qui se traduit par l'existence de plusieurs agences nationales. L'Institut français, déjà mentionné, est chargé de la promotion et de l'accompagnement de la culture française et de l'enseignement du français. Campus France, placé sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, organise la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs. France Expertise Internationale assure la promotion de l'assistance technique et de l'expertise française à l'international. Enfin, comme je l'ai dit, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger « coiffe » nos 488 établissements scolaires dispersés dans le monde entier.

À l'étranger, nous disposons à la fois d'un réseau public, avec les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) installés au sein des ambassades et les instituts français de recherche à l'étranger (IFRE), et d'un réseau privé, avec les alliances françaises. Ces dernières sont inégalement implantées selon les pays ; nombre d'entre elles dispensent des cours de français, d'autres se consacrent davantage à l'action culturelle, d'autres encore sont actives dans les deux domaines.

Ces multiples acteurs interviennent dans des champs très divers, mais néanmoins en interaction : la coopération éducative, l'enseignement de la langue française, le soutien audiovisuel, l'action artistique, les industries culturelles, les savoirs et débats, la coopération scientifique et la coopération universitaire. Il y a donc beaucoup à faire dans notre réseau culturel à l'étranger.

Cependant, nous sommes soumis à une concurrence accrue des puissances étrangères : en effet, bien que nous ayons été pionniers en la matière, nous

sommes menacés à plusieurs titres. Disposant encore d'un savoir-faire, nous devons donc le protéger et faire en sorte qu'il se développe face à cette concurrence. Nos concurrents traditionnels – les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni – travaillent tous fort différemment. Les Américains développent des programmes très généreux, dispensant invitations et bourses, et surtout, ils organisent des expositions. Peut-être en font-ils moins que nous, mais cela se voit et se sait ! Les Allemands s'appuient quant à eux sur le Goethe Institut, qui jouit d'une grande autonomie bien que l'État fédéral lui verse une subvention de l'ordre de 288 millions d'euros ; ils distribuent des bourses linguistiques, mais ont défini des publics cibles et privilégient ainsi des « vecteurs d'influence ». Enfin, les Britanniques subventionnent eux aussi, à hauteur de 214 millions d'euros environ, le British Council, également autonome par rapport au Gouvernement ; ils ont identifié des groupes prioritaires – décideurs, relais d'opinion et jeunes à la recherche d'informations – et bien défini leurs publics cibles. Mais nous sommes en outre soumis à la concurrence des grands pays émergents que sont la Chine – qui, en dix ans, a créé 435 Instituts Confucius implantés sur les cinq continents –, le Brésil et l'Inde, qui popularise sa culture à travers les films de Bollywood.

M. François Loncle, rapporteur. Je souhaiterais à mon tour remercier les administrateurs du secrétariat du CEC pour leur professionnalisme. J'ai également trouvé beaucoup de plaisir et d'intérêt à travailler avec la Cour des comptes : le rapport qu'elle a produit sous la direction de Didier Migaud et de Jean-Pierre Bayle a rendu notre travail passionnant.

S'agissant des préconisations que nous formulons et des réformes à mener, il nous faut garder à l'esprit notre objectif, qui est de développer l'influence de la France. Cette « diplomatie d'influence » s'appuie sur deux piliers : d'une part sur la culture et l'éducation, et, d'autre part, sur nos entreprises et sur l'économie. Comme notre ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius, nous sommes persuadés que l'un ne va pas sans l'autre. La diffusion de la culture, l'éducation dans nos lycées à l'étranger et l'implantation et le développement des entreprises françaises sont parfaitement complémentaires.

Il ne nous est cependant pas facile de maintenir cette influence. Ainsi que Claudine Schmid et moi-même l'avons fortement souligné chacun à notre manière lors du débat budgétaire, le secteur des affaires étrangères en général et celui de l'action culturelle extérieure de la France en particulier souffrent d'une restriction des crédits qui, depuis 1994, s'est poursuivie année après année – à l'exception de deux années où la situation s'est améliorée, sous le gouvernement Jospin. Ce n'est qu'au cours des toutes dernières années que l'ensemble des responsables politiques, tous gouvernements confondus, ont commencé à raisonner en termes d'économies et à se fixer des objectifs de réduction de la dette, mais le Quai d'Orsay avait largement anticipé cette baisse, qui, d'ailleurs, se perpétue puisque les crédits du programme 185, *Diplomatie culturelle et d'influence*, diminueront encore en 2014 – j'indique au passage que le financement de l'enseignement français en capte 57 %.

Avec le recul, cette réduction des crédits apparaît comme une erreur. La contrainte budgétaire risquant néanmoins de se maintenir dans les années à venir, il nous faut à tout prix épargner la vitrine extraordinaire que constituent les centres culturels, les lycées et les entreprises françaises à l'étranger.

Une réforme de notre réseau a été engagée en 2009, qui a abouti à la création d'un « Institut français » – dénomination adoptée après de longues hésitations et finalement préférée à une référence à Victor Hugo, selon un modèle calqué sur les Instituts Goethe, Cervantès ou Confucius de nos concurrents. Il y a donc désormais un Institut français à Paris et des « instituts français » dans chaque pays étranger. Quant à la fusion des SCAC et des centres et instituts culturels, elle est maintenant achevée.

Mais, alors que la réforme issue de la loi du 27 juillet 2010 avait pour objectif d'améliorer la visibilité des opérateurs en limitant le nombre et d'en faciliter le pilotage en leur attribuant des compétences transversales, elle n'a produit que de modestes résultats. En effet, les agences conservent des compétences sectorielles. En outre, le nombre d'opérateurs a à peine diminué puisque seule l'association Egide a été intégrée à Campus France. La création de France coopération internationale et de l'Institut français a en revanche été opérée à nombre d'agences constant. L'effort de simplification devrait donc être repris.

Le législateur de 2010 avait également pour ambition de faire de l'Institut français un grand opérateur de l'action culturelle extérieure, capable de piloter le réseau et d'en améliorer la gestion. La loi a donc posé le principe d'une expérimentation portant sur le rattachement de 12 postes du réseau à l'Institut français. Il s'agissait de déterminer s'il convenait de rattacher les instituts locaux à l'Institut français national ou s'ils devaient au contraire rester sous la tutelle des ambassades et du ministère des affaires étrangères. Cette expérimentation ne s'est pas révélée satisfaisante au regard des objectifs poursuivis, si bien que le ministre a décidé de l'abandonner : le rattachement a en effet été jugé trop coûteux et l'éloignement organique entre les ambassades et le réseau présentait des inconvénients évidents. Nous avons néanmoins tenu compte de ses apports et pris note du rôle majeur que joue l'Institut français à Paris, actuellement placé sous la présidence de M. Xavier Darcos.

J'en viens donc à nos propositions. Il nous paraît nécessaire de définir des priorités et de moderniser nos outils, de renforcer le pilotage du réseau culturel, d'adapter ses moyens et de développer les synergies.

Il convient notamment de différencier notre action géographique en fonction des publics visés et des outils mobilisés. Notre première proposition vise donc à établir une typologie des pays, des publics et des actions à mener. Pour ce faire, nous préconisons l'élaboration d'une géographie prioritaire de l'action culturelle, afin d'opérer des redéploiements, et celle d'une matrice de nos interventions, afin d'identifier les instruments les plus pertinents selon les domaines concernés ; nous prôtons enfin la détermination de publics cibles. En

effet, si à chacun de nos déplacements, nous sentons un désir de France, encore faut-il affiner l'analyse des attentes de nos amis étrangers pour définir les points sur lesquels faire porter prioritairement nos efforts.

Nous proposons en deuxième lieu de déterminer une stratégie qui soit déclinée dans chaque poste et coordonnée avec nos actions de promotion économique. En effet, si l'autonomie des postes est un élément positif à préserver, l'ambassadeur doit prioritairement se mobiliser afin de remplir sa mission fondamentale de coordination de l'action des différents services ; il lui faut aussi décliner en fonction du contexte local la stratégie qui aura été établie au niveau national 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 aussi être élaborés.

Les synergies entre diplomatie d'influence et diplomatie économique étant indispensables, nous préconisons la conclusion d'une convention entre Ubifrance et l'Institut français afin de développer des actions communes ou coordonnées. Les sites *LatitudeFrance* et *Programme France Export* devraient quant à eux être connectés l'un à l'autre.

Mme Claudine Schmid, rapporteure. L'enseignement français et de la langue française constitue l'un des socles de nos réseaux culturels à l'étranger, les cours de français et les certifications leur procurant 75 % de leurs ressources propres. Il importe donc de développer ces activités. D'autre part, dans certains pays, nos réseaux apportent également un soutien pédagogique aux professeurs étrangers qui enseignent le français dans les lycées locaux. La promotion de notre langue passe aussi par le cinéma et par les cours de français langue maternelle, dits « cours FLAM », qui s'adressent aux enfants dont au moins un parent a pour langue maternelle le français. En effet, pour des raisons diverses, beaucoup de ces enfants ne fréquentent pas nos écoles. Parlant la langue locale, ils perdent l'usage de la langue française et donc leur lien avec notre pays. Or ils pourraient facilement devenir bilingues et ainsi être en mesure plus tard de relayer notre influence.

S'agissant de l'enseignement français proprement dit, si nous disposons de 488 établissements à l'étranger, mon collègue et moi-même nous sommes aperçus lors de nos déplacements que beaucoup d'entre eux craquaient de toutes parts en raison du trop grand nombre de demandes auquel ils étaient confrontés. On cite souvent à cet égard les exemples de Londres ou de Bruxelles mais nous avons constaté à Rio que des cours étaient donnés dans les couloirs ! Il conviendrait donc d'améliorer cette situation, même si les moyens de l'État ne nous permettent pas d'agrandir ces établissements. Nous devons faire en sorte que l'Agence française pour l'enseignement français à l'étranger puisse concilier ses deux missions, celle d'éduquer les Français résidant à l'étranger et celle d'assurer notre rayonnement en offrant un enseignement français aux enfants locaux. En effet, si ces derniers font leurs études secondaires dans un lycée français, ils deviendront eux aussi des relais extraordinaires pour nous.

De nouveaux partenariats sont également nécessaires afin de développer une offre d'enseignement commune, à travers par exemple des lycées franco-allemands à l'étranger.

Nous préconisons en outre de renforcer la coopération universitaire et la mobilité étudiante. Campus France a d'ailleurs accompli un travail important en ce domaine. Dans 31 centres pour les études en France (CEF), sont présentées aux étudiants les écoles et les universités françaises, de même que les études qu'ils peuvent y suivre. On y facilite leur accueil en France, sachant que beaucoup sont détournés de venir dans notre pays par les difficultés auxquelles ils se heurtent pour obtenir un visa.

Constatant que nous ignorons ce que deviennent les étudiants une fois qu'ils ont terminé leur cursus, nous estimons nécessaire d'améliorer le suivi à ce stade et, pour cela, nous préconisons d'accélérer la constitution d'un réseau des anciens étudiants sortis de nos grandes écoles et de nos universités.

Nous proposons d'autre part de développer la coopération scientifique et technique dans les pays à enjeux, étant entendu que cette coopération peut varier selon les zones géographiques et en fonction de l'histoire et de la culture des pays concernés. Si les attachés scientifiques que nous avons rencontrés faisaient à l'évidence de leur mieux, nous avons parfois eu l'impression qu'ils étaient laissés à eux-mêmes, ce qui nous a conduits à nous interroger sur ce que deviendrait leur travail une fois qu'ils ne seraient plus en poste. Nous souhaiterions donc que le ministère des affaires étrangères renforce son rôle d'ensemblier et assure un suivi du travail accompli dans le cadre des postes attribués, afin de mieux l'adapter aux pays concernés et aux coopérations souhaitées. Il conviendrait également d'élaborer une cartographie des interventions : ici il conviendrait de mettre l'accent sur la coopération maritime, en raison de la géographie ; ailleurs, comme en Inde, sur la coopération technologique et informatique...

Il nous paraît indispensable de rationaliser notre offre culturelle. Nous organisons actuellement, à l'étranger, quelque 50 000 manifestations par an, soit environ 150 par jour ! Outre que nombre d'entre elles bénéficient d'une publicité insuffisante, tout cela donne une impression de saupoudrage, comme si nous faisons tout dans tous les sens. Il nous faut donc mieux cadrer notre action afin qu'elle ait un réel effet de levier. Lorsqu'une troupe de danse ou de théâtre ou encore un conférencier se déplace, nous devrions faire en sorte que cela se sache et que cela ait des retombées.

Afin de mieux exploiter les outils numériques, nous suggérons de revoir la conception du site LatitudeFrance de sorte qu'il ne se borne pas à présenter les activités culturelles organisées dans chaque pays, comme c'est le cas actuellement, mais qu'il annonce aussi les activités à venir. Nous proposons également de développer une stratégie interministérielle d'influence numérique, chaque ministère n'apportant aujourd'hui à notre réseau culturel qu'une contribution trop marginale.

M. François Loncle, rapporteur. Nos dernières propositions visent à renforcer le pilotage stratégique de la politique culturelle extérieure, à développer les synergies locales et à adapter les moyens du réseau culturel public à l'étranger.

Si nous préconisons un renforcement du pilotage stratégique, c'est que, comme vient de le dire Claudine Schmid, l'intervention de plusieurs ministères ne peut être profitable que si elle est coordonnée au niveau interministériel afin d'éviter toute concurrence inutile entre administrations. Il importe par conséquent de définir une stratégie nationale, sectorielle et géographique, en s'appuyant sur une démarche d'évaluation renforcée, puis de veiller au suivi et à la déclinaison de cette stratégie au niveau de chacun des postes concernés. Il convient également de mieux coordonner les actions du réseau, à l'aide de conseils de l'influence placés auprès des ambassadeurs et grâce à des plans d'actions communs, et de renforcer la complémentarité entre les instituts – anciennement appelés centres culturels – et les alliances françaises. Si d'aucuns ont préconisé un temps de ne maintenir que l'un de ces deux types de structures, leur coexistence nous paraît au contraire parfaitement viable tant leurs rôles sont complémentaires. Au Brésil, par exemple, ce sont les alliances françaises qui, pour des raisons historiques et culturelles, effectuent l'essentiel du travail. Mais, lorsque ces alliances sont seules dans un pays, il est capital qu'elles ne se limitent pas à l'enseignement du français et qu'elles n'aient pas comme unique objectif d'assurer la pérennité de leurs ressources par ce moyen. En tout état de cause, il faut viser à l'harmonie entre les deux structures.

Nous plaidons aussi en faveur d'une clarification du positionnement respectif du ministère des affaires étrangères, qui doit rester le pilote de notre action, et des opérateurs, dont il faut conforter le rôle. Il conviendra notamment de confier une nouvelle feuille de route à l'Institut français.

Le développement des synergies locales suppose que les principaux acteurs publics impliqués soient mieux coordonnés, d'autant qu'ils sont très nombreux et entretiennent des relations complexes. Il convient également de renforcer les synergies avec leurs partenaires, dont les alliances françaises, pour les raisons déjà évoquées.

Nous proposons enfin d'adapter les moyens de ce réseau culturel public à l'étranger. Ses agents constituent une ressource précieuse, *a fortiori* dans un contexte de diminution des effectifs, mais le fait qu'ils soient majoritairement employés sur des contrats à durée déterminée entraîne des contraintes de gestion. Il nous faut donc être particulièrement vigilants afin de conserver les marges de manœuvre nécessaires pour améliorer notre image, et nous formulons par conséquent quelques propositions pour améliorer la gestion de ces ressources humaines.

Je rappellerai en conclusion que, le 17 octobre dernier, la Cour a présenté son propre rapport dans cette même salle, sous la présidence de Claude Bartolone et en présence de Didier Migaud. Il sera intéressant de le comparer au nôtre : en

effet, si les dix-sept propositions que nous avons formulées ne sont pas toujours identiques à celles de la Cour, elles peuvent être complémentaires. Je vous invite pour cela à vous reporter à notre rapport à la fin duquel vous trouverez clairement exposées ces dix-sept propositions ainsi que le compte rendu de l'audition du 17 octobre – mais aussi la liste des sigles utilisés et celle des personnes auditionnées.

Mme Martine Pinville, présidente. Je vous remercie de ce rapport fort intéressant, qui témoigne d'un travail approfondi.

Mme Odile Saugues. Je remercie à mon tour les deux rapporteurs pour toutes les informations précieuses qu'ils nous ont apportées. Notre action culturelle à l'étranger, qui est essentielle à notre diplomatie d'influence, a bien évidemment un coût. J'aimerais donc connaître celui des bourses, dont les crédits semblent avoir été sanctuarisés depuis 2011. Je ne peux d'autre part que m'associer à votre souhait d'un suivi des étudiants : cette mesure nous permettra non seulement de les soutenir, mais aussi d'évaluer l'efficacité de notre action.

Mme Marianne Dubois. Je remercie moi aussi nos rapporteurs pour cet exposé passionnant et de grande qualité. Présidente du groupe d'amitié France-Guatemala de notre Assemblée, j'ai eu l'heureuse surprise de constater, lors de mes premiers contacts avec des parlementaires guatémaltèques, que notre langue et notre culture jouissaient d'une très bonne image en Amérique latine, surtout en Amérique centrale. Que diriez-vous de développer la coopération avec nos grandes écoles, dont Sciences Po et l'ENA, dans cette région ?

M. Laurent Furst. Merci de ce rapport très riche qui nous incite à nous poser des questions nouvelles.

La France est un pays merveilleux, encore doté du deuxième réseau diplomatique du monde, et dont l'ambition médiatique est phénoménale si l'on en juge par le nombre de nos chaînes internationales. Je ne peux qu'approuver toute stratégie d'unification dans ce domaine, d'autant qu'au cours des années à venir, les contraintes budgétaires croissantes nous amèneront nécessairement à nous interroger sur le bien-fondé de nos interventions dans des domaines où celles-ci sont aujourd'hui maintenues de façon quasi mécanique. Dans ce contexte, il faudra définir des priorités. Comment faire autant, voire plus, avec demain moins de moyens, dans un monde en profonde mutation démographique et technologique ? L'Asie rassemblera bientôt 65 ou 66 % de la population mondiale !

Mme Danielle Auroi. À mon tour, je félicite nos rapporteurs de ce rapport particulièrement riche.

J'ai déposé il y a quelques mois avec Patrick Bloche une proposition de résolution européenne relative au respect de l'exception culturelle, au moment où s'ouvraient les négociations sur le traité de libre-échange entre l'Europe et les États-Unis. Même si l'exception culturelle européenne est pour l'instant protégée,

cette initiative n'aura pas de suite si elle ne s'appuie pas, au-delà de l'Europe, sur le réseau culturel français et sur la francophonie. Aujourd'hui, la langue française est de moins en moins présente sur la scène internationale et son influence à Bruxelles, comme celle de notre culture, décline de jour en jour. Y a-t-il au sein de l'Union européenne une action culturelle spécifique de la France, en sus de l'action menée par les alliances françaises sur notre continent ?

Mme Martine Pinville, présidente. Vous proposez de renforcer le pilotage stratégique interministériel de la politique culturelle extérieure. Il me paraît essentiel de l'articuler à la politique économique. Y avez-vous travaillé ?

M. Arnaud Leroy. Merci à nos deux rapporteurs, qui forment une belle équipe. Connaissant moi aussi les réalités dont il vient d'être question pour être comme Mme Claudine Schmid député des Français établis hors de France, j'aimerais appeler votre attention sur quelques éléments – et je suis prêt à vous apporter mon aide sur ces points si besoin.

D'abord, les alliances françaises sont des associations de droit local, pilotées par des locaux. Faut-il vraiment s'appuyer sur des personnels qui ne sont pas français, mais francophiles, pour développer une stratégie d'influence ? N'espérons pas nous décharger sur eux : nous ne trouverons pas nécessairement parmi eux les relais attendus. Cette situation est comparable à celle des chambres de commerce françaises à l'étranger, qui réunissent de plus en plus de sociétés locales cherchant à accéder au marché français plutôt qu'à aider nos entreprises à se développer sur place.

Ensuite, je suis favorable au partenariat entre lycées, que j'ai d'ailleurs défendu au niveau franco-espagnol pendant ma campagne ; mais l'exemple de la relation franco-allemande, fondée sur un traité spécifique – le traité de l'Élysée –, dotée d'un budget et d'institutions propres, ne peut être reproduit dans le contexte actuel. Soyons réalistes : un équivalent franco-espagnol, franco-portugais ou franco-italien de l'Office franco-allemand pour la jeunesse est inenvisageable aujourd'hui.

Je suis tout à fait d'accord avec Mme Pinville sur la stratégie. Je milite depuis très longtemps en faveur d'une fondation nationale destinée à fournir des ressources à l'Institut français. Je suis ravi d'apprendre que la fameuse expérimentation entamée au cours de la précédente législature, et dont nous n'avons jamais pu identifier clairement les critères et les attendus, a été abandonnée, comme nous l'avions demandé à Laurent Fabius au début de notre mandat. Il convient en revanche d'envisager un dispositif de péréquation entre instituts culturels français. En effet, si ceux de Shanghai ou de Pékin n'ont aucun mal à trouver des crédits ou des mécènes pour organiser des manifestations, il n'en va pas de même à Madrid. Certains marchés économiques qui ne sont plus prospères le redeviendront et l'Espagne, par exemple, est un partenaire important.

Au sujet des 50 000 manifestations culturelles recensées chaque année, votre comparaison avec le British Council et le Goethe Institut est édifiante. Du côté français, on en vient parfois à proposer, pour le principe, des spectacles sans intérêt : c'est dramatique ! Qui dirige les instituts culturels sur place ? C'est un autre problème, que vous soulevez en termes prudents. C'est une question de gestion des ressources humaines : on choisit des personnes dont on ne sait plus très bien quoi faire, ou dont la carrière suppose qu'ils passent trois ans à la tête d'un institut, mais qui risquent d'en compromettre la gestion financière et, surtout, le prestige.

En somme, vous soulevez de nombreuses questions qui donnent matière à réflexion pour plusieurs années et qui nous placent de plain-pied dans la mondialisation. Il s'agit d'élaborer une stratégie d'influence avec un outil daté, que nous devons continuer d'adapter. C'est un beau chantier.

M. François Loncle, rapporteur. Merci, mes chers collègues, de votre indulgence. Vous l'avez compris, il importe de veiller au devenir de nos préconisations, qui appellent en effet une action sur plusieurs années. À cet égard, la reconduction des rapporteurs budgétaires pour toute la durée de la législature, est précieuse. Je vous renvoie d'ailleurs aux rapports budgétaires sur le sujet que Claudine Schmid et moi-même avons respectivement présentés à la commission des affaires culturelles et à la commission des affaires étrangères. Nous y exprimons les mêmes préoccupations et – hélas – les mêmes analyses à propos des baisses de crédits.

À ce sujet, monsieur Furst, vous avez tout à fait raison, mais le budget des affaires étrangères et de l'action culturelle extérieure a la particularité préoccupante d'être en déclin depuis 1994. Il est le seul à avoir évolué « en toboggan », hormis un petit rebond dans les années 2000. Nous devons donc en effet faire œuvre de rationalisation, développer des synergies, réaliser des économies si possible. Tel est d'ailleurs le sens de nos propositions. Dans ce domaine en particulier, nous devons éviter tout gâchis : il n'est pas question de prêter le flanc à la critique.

La dotation des bourses, de 68 millions d'euros environ selon nos rapports budgétaires, est aujourd'hui à peu près sanctuarisée après avoir décliné continûment jusqu'en 2011. Mais restons vigilants. S'il convient en effet de coopérer davantage avec Bercy, madame Pinville, afin de tirer profit des complémentarités, notamment avec le ministère du redressement productif, n'oublions pas que le ministère de l'économie et des finances est par définition voué à nous prendre de l'argent. Je me souviens d'affrontements épiques, voire injurieux, jusqu'en conseil des ministres, entre Michel Charasse, ministre du budget, et Jack Lang, ministre de la culture, à l'époque lointaine où j'étais au gouvernement ; la culture aurait été laminée si le président Mitterrand n'avait pas tranché en sa faveur. Cette époque est révolue, mais le bras de fer entre Bercy et la culture, *a fortiori* peut-être la culture à l'étranger, perdure par-delà les

changements de gouvernement et de ministre. Toutefois, en la matière, la pédagogie reste utile pour assouplir la position du ministère des finances.

Des regroupements sont également nécessaires dans le domaine audiovisuel. Mais nous pouvons être fiers du rayonnement dont notre pays, qui souffre à bien d'autres égards, bénéficie encore à l'étranger. Ce désir de France, que l'on sent dès que l'on voyage, ne peut qu'avoir des conséquences positives, y compris financières.

Arnaud Leroy a raison s'agissant des alliances françaises. Toutefois, nous portons ici un jugement global qu'il convient de tempérer tant la gestion des alliances et la manière dont elles conçoivent leur rôle varient selon les endroits. Il en va de même pour les instituts. Mais il importe de remettre tout cela en ordre, y compris eu égard aux ressources humaines.

Notre proposition n° 4, qui porte sur l'offre commune de lycées, vaut essentiellement pour l'Europe, dans le cadre d'une mutualisation des politiques européennes. Au-delà de notre continent, l'Asie, évoquée par M. Furst, doit être privilégiée.

Mme Claudine Schmid, rapporteure. S'agissant des grandes écoles, madame Dubois, nous avons constaté qu'elles ont leurs propres réseaux de promotion à l'étranger. Il en va de même des universités, par l'intermédiaire de l'association de leurs présidents. Pour mieux vous répondre, il conviendrait d'étudier de plus près l'action en Amérique centrale de Campus France, qui œuvre partout dans le monde et a récemment organisé une « grand-messe » au Mexique.

M. François Loncle, rapporteur. Le déclin de la langue française me semble concerner davantage les élites, françaises et européennes, que le peuple. À l'étranger, le désir d'apprendre le français continue de croître, en particulier chez les jeunes. Mais les élites, à Bruxelles et ailleurs, donnent le mauvais exemple en parlant systématiquement anglais, par effet de mode. Je me souviens ainsi du formidable incident survenu au Conseil de l'Europe, à Strasbourg, lorsque M. Trichet, alors gouverneur de la Banque centrale européenne, a commencé son discours en anglais. Mes collègues et moi-même avons quitté la salle en signe de protestation lorsqu'il a refusé de parler français comme nous le lui demandions, et nous avons rendu compte aux autorités françaises de l'époque, ce qui lui a valu une remontrance. Mais il s'agit d'une véritable manie. Par ailleurs, en la matière, certains pays ne nous facilitent pas la tâche, comme l'Algérie, qui a longtemps fait obstacle à la pratique du français.

M. Arnaud Leroy. Cela n'est pas sans lien avec la façon dont nous avons « vendu » le français, en particulier au cours des vingt dernières années. Lorsque la Commission européenne met en ligne des documents sur lesquels elle consulte les citoyens européens, c'est en anglais. Nous allons le signaler avec Mme Auroi, présidente de la commission des affaires européennes. Sur seize consultations publiques actuellement ouvertes, dix le sont uniquement en anglais ! C'est un choix délibéré.

Quel est votre avis sur le projet de fondation pour le mécénat, en vue d'une péréquation ? L'influence culturelle est liée à la qualité et à l'attrait des produits culturels proposés. C'est le succès du groupe Tokio Hotel qui a entraîné il y a quelques années un regain d'intérêt pour la langue allemande. Nous avons la chance d'avoir encore une culture littéraire et audiovisuelle très vivante. Mais, je le répète, parmi les 50 000 manifestations culturelles annuelles, il y a à boire et à manger ; notre stratégie devrait privilégier la qualité plutôt que la quantité.

M. Laurent Furst. Je suis un peu moins optimiste que vous, monsieur le rapporteur. Dans la commune bavaroise avec laquelle ma ville alsacienne est jumelée et dans le Bade-Wurtemberg voisin, on peine à enseigner le français. Lorsque des jeunes se rencontrent, l'anglais leur sert de langue véhiculaire, l'allemand comme le français n'apparaissant plus que comme des langues régionales.

M. François Loncle, rapporteur. L'allemand est en déclin en France.

M. Laurent Furst. Je ne crois pas, car l'enseignement de l'allemand dans les classes est un élément de sélection sociologique. De plus, en Grèce, où j'étais en visite il y a quelques mois, j'ai entendu dire que le nombre d'élèves qui apprennent le français diminue au profit non de l'anglais, mais de l'allemand, dont le succès auprès des jeunes et de leur famille s'explique moins par le rayonnement culturel de l'Allemagne que par la puissance de son économie. C'est le succès de notre économie qui pourra rendre notre langue et notre culture attractives. Avons-nous bien pris la mesure de ce phénomène ?

Mme Claudine Schmid, rapporteure. Monsieur Leroy, nous n'avons pas mentionné le projet de fondation que vous appelez de vos vœux, car nous avons constaté que les mécènes attendaient un retour sur investissement. La péréquation serait difficile à instaurer car si les entreprises sont prêtes à investir, elles veulent un retour sur investissement chez elles. L'économie nous rappelle ici à la réalité. En revanche, il est possible de créer de mini-fondations sur place. C'est d'ailleurs ce que font les COCAC et les directeurs d'instituts ou d'alliances, qui rivalisent pour démarcher les entreprises en vue de leur faire sponsoriser telle ou telle activité.

M. François Loncle, rapporteur. Beaucoup dépend aussi des ambassadeurs. Certains, notamment en Afrique, savent mobiliser des fonds privés alors que d'autres considèrent qu'ils n'ont pas à le faire.

S'agissant des produits culturels, monsieur Leroy, nous pouvons aussi nous appuyer sur notre cinéma, le deuxième du monde. Il est simplement dommage pour la langue française que notre plus grand succès au cinéma, l'année dernière, ait été un film muet !

Le Comité autorise la publication du présent rapport.

ANNEXE N°1 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

1. Déplacements des rapporteurs

- Déplacement au Danemark (du 10 au 11 juillet 2013) :
 - Mme Anne Schmidt, conseillère de coopération et d’action culturelle, directrice de l’Institut français du Danemark.
 - Mme Angèle Direnberger, proviseur du Lycée français de Copenhague.
 - Mme Maj Kerviel-Dannemand, assistante coopération scientifique et universitaire.
 - Mme Lone Garde, attachée culturelle, Institut français du Danemark.
 - Mme Fanny Gauthier, webmestre, Institut français du Danemark.
 - Mme Simone Paul-Collinet, chargée d’études, Ambassade de France au Danemark.
 - M. François Barjot, chargé du livre à la médiathèque, et Mme Samira Cuny, médiathécaire.
 - Mme Monique Ilboudo, ambassadeur, Ambassade du Burkina Faso au Danemark.
 - M. Alex Ahrendtsen, député, Parlement du Danemark.
 - M. Georges Régnier, conseiller commercial, directeur pour le Danemark et l’Islande, Ambassade de France au Danemark, Ubifrance.
 - M. Jakob Øhrgaard, conseiller politique à la Représentation permanente de la Commission européenne au Danemark.
 - Mme Eugénie Hugo, représentante des professeurs de l’Institut français du Danemark.
 - M. Finn Andersen, secrétaire général de l’Institut culturel danois, professeur adjoint.
 - M. Benoît Chollet, directeur général d’Atout France.
 - Mme Marie-José Caron, membre de l’Assemblée des Français de l’étranger, présidente de l’Union des Français de l’étranger et membre du conseil d’administration de l’Alliance française de Copenhague.
 - M. Vincent Toussaint, conseiller économique, chef du Service économique, Ambassade de France au Danemark.
 - Mme Véronique Bujon-Barré, ambassadeur de France au Danemark.
 - Mme Hanne Leth-Andersen, vice-présidente de l’université de Roskilde.
 - Mme Lisbeth Verstraete-Hansen, maître de conférences au département d’études en communication et cultures internationales à l’École de commerce de Copenhague (CBS).
 - Mme Liselotte Højgaard, présidente du conseil d’administration de la Fondation danoise nationale pour la recherche.

• Déplacement au Brésil (du 13 au 17 septembre 2013)

À Rio de Janeiro :

- M. Denis Pietton, ambassadeur de France au Brésil.
- M. Jean-Paul Rebaud, conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) et directeur de l'Institut français du Brésil.
- M. Jean Stephan, proviseur du lycée Molière
- Mme Valérie Beaubeau, proviseure-adjointe du lycée Molière.
- Mme Carole Brandou, directrice de l'école primaire du lycée Molière.
- Mme Rita Matos, présidente de l'association des parents d'élèves, membre du conseil d'administration de la société gestionnaire du lycée Molière, représentante des parents au conseil d'établissement, et Mme Shirley Filet, représentante des parents au conseil d'établissement du lycée Molière
- M. Pascal Soulhat, représentant des professeurs au conseil d'établissement du lycée
- M. Thierry Lesage, représentant syndical
- Mme Claudie Ricci, inspectrice de l'Éducation nationale en charge de la zone Amérique du Sud.
- Déjeuner avec des conseillers français du commerce extérieur (CFCE).
- M. Antoine Chery, chef du service économique régional, M. Bertrand Camacho, conseiller économique, adjoint du chef du service économique régional, M. Hugues Reydet, conseiller économique, délégué du chef du service économique régional, à l'ambassade de France au Brésil.
- Entretien avec des agents de droit local et différents responsables du bureau du SCAC à Rio (Institut Français), notamment Mme Florence Puech, attachée de coopération pour la science et la technologie, Mme Paule Maillot, attachée audiovisuel, et Mme Marion Loire, chargée du livre et de la médiathèque. Visite de la médiathèque et du théâtre de la Maison de France.
- M. Tarmo Dix, consul général adjoint, ministère allemand des affaires étrangères.
- M. Jean-Paul Lefevre, délégué général de l'Alliance française au Brésil
- Mme Marie-Noëlle Rodriguez, directrice adjointe de l'Alliance française de Rio de Janeiro
- M. Christian Gerbauld, directeur administratif et financier, Alliance française
- Mme Isabelle Diris, directrice culturelle, Alliance française de Rio de Janeiro.
- M. Emilio Kalil, président de la Cité des arts
- M. Adauto Novaes, journaliste, philosophe et producteur des grands cycles de conférences « Mutations ».
- Mme Clarissa Diniz, responsable des contenus du Musée d'art de Rio (MAR)
- Mme Andrea Daher, professeure d'histoire d'histoire de l'Université fédérale de Rio de Janeiro

– M. Nelson et Mme Anne-Marie Maculan, professeurs à l’université fédérale de Rio de Janeiro.

À São Paulo :

- M. Damien Loras, consul général de France à São Paulo.
- Mme Marie-Christine Lang, consule générale adjointe.
- M. Vincent Marinnet, délégué du service économique régional.
- M. Gérard Chuzel, attaché pour la science et la technologie.
- M. Joël Girard, attaché culturel.
- M. Jean-Luc Puyau, attaché de coopération pour le français.
- M. Jean-Pierre Garino, attaché de coopération et d’action culturelle, chef du Département culturel et de coopération, directeur adjoint de l’IFB.
- Mme Marie Durand, volontaire international (VI) audiovisuel.
- M. Bruno Boulay, expert « industries culturelles », SESC et ambassade de France au Brésil.
- M. Jacky Caillier, attaché universitaire pour la promotion des études en France.
- M. José Celso Freire, directeur des relations internationales de l’UNESP (*Universidade estadual paulista* « *Julio de Mesquita Filho* »).
- M. Fernando Menezes, professeur à la Faculté de droit, Université de São Paulo.
- Mme Renée Zicman, vice-présidente de l’Alliance française, conseillère à Faubai (*Association of brazilian higher education institutions’offices for international relations*), directrice des relations internationales de la Pontificia Universidade Catolica de São Paulo (PUC-SP).
- M. David Tran, proviseur du lycée Pasteur, ainsi que des parents d’élèves et l’équipe de direction du lycée.
- M. Marc Boisson, directeur des enseignements et de la culture à l’Alliance française de São Paulo.
- M. Marcelo Araujo, secrétaire d’État à la Culture de l’État de São Paulo.
- Mme Natasha Geenen, chargée des relations internationales à la Pinacothèque de l’État de São Paulo.
- Mme Claudia Toni, centre universitaire Maria Antonia, conseillère pour la musique.
- M. Danilo Santos de Miranda, directeur du service régional du SESC (*Serviço social do comércio*, service social du commerce) et Mme Aurea Leszczynski Vieira Gonçalves, conseillère des affaires étrangères au SESC.

2. Auditions

- M. Daniel Haize, docteur en sciences politiques (8 octobre 2013).
- M. Olivier Poivre d'Arvor, directeur de France culture (8 octobre 2013).
- M. Yves Saint-Geours, directeur général de l'administration et de la modernisation, ministère des Affaires étrangères (10 octobre 2013).
- M. Xavier Darcos, président de l'Institut français, et M. Pierre Colliot, secrétaire général de l'Institut français (10 octobre 2013).
- Mme Sophie Béjean, présidente de Campus France, et M. Antoine Grassin, directeur général de Campus France (10 octobre 2013).
- Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères, Mme Anne Grillo, directrice de la coopération culturelle, universitaire et de recherche, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères, M. Vincent Dalmais, chef de la mission des programmes, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères, et M. René Troccaz, directeur des programmes et du réseau, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères (15 octobre 2013).
- M. Jean-Pierre de Launoit, président de la Fondation Alliance française, M. Jean-Claude Jacq, secrétaire général, et Mme Marie Grangeon-Mazat, déléguée Afrique, Amérique latine et Caraïbes, chargée des partenariats institutionnels (15 octobre 2013).

3. Table ronde (16 juillet 2013)

- M. Max Claudet, conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) à l'ambassade de France en Inde, directeur de l'Institut Français en Inde.
- M. Alain Fohr, COCAC et directeur général de l'Institut français en Espagne.
- M. Paulo Pais, COCAC et directeur de l'Institut français au Ghana.
- M. Frédéric Bellido, conseiller culturel et directeur de l'Institut français en Lituanie.

ANNEXE N°2 : LISTE DES SIGLES

ADL :	Agent de droit local	FEI :	France expertise internationale
AEF :	Audiovisuel extérieur de la France	FLE :	Français langue étrangère (formation de ...)
AEFE :	Agence pour l'enseignement français à l'étranger	FSP :	Fonds de solidarité prioritaire
AFD :	Agence française de dé	GIP :	Groupement d'intérêt public
ALFM :	Association des lycées français du monde	GPEC :	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
CAPS :	Centre d'analyse, de prévision et de stratégie	IF :	Institut français
CCF :	Centre culturel français	IFAO :	Institut français d'archéologie orientale
CEF :	Centre pour les études en France	IFB :	Institut français du Brésil
CFI :	Communication et formation interculturelles	IFD :	Institut français du Danemark
CICID :	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	IFRE :	Institut français de recherche à l'étranger
CIEP :	Centre international d'études pédagogiques de Sèvres	IFRU :	Institut français au Royaume-Uni
CIRAD :	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement	INSERM :	Institut national de la santé et de la recherche médicale
CMPP :	Conseil de modernisation des politiques publiques	IRD :	Institut de recherche pour le développement
CNRS :	Centre national de la recherche scientifique	LFI :	Loi de finances initiale
COCAC :	Conseiller de coopération et d'action culturelle	LOLF :	Loi organique relative aux lois de finances
COM :	Contrat d'objectifs et de moyens	MAE :	Ministère des affaires étrangères
CORINT :	Comité interministériel des réseaux internationaux de l'Etat à l'étranger	MAEE :	Ministère des affaires étrangères et européennes
COS :	Conseil d'orientation stratégique	MCC :	Ministère de la culture et de la communication
COSL :	Comité d'orientation stratégique local	MEN :	Ministère de l'éducation nationale
DAAD :	<i>Deutscher akademischer Austauschdienst</i> (office allemand des échanges universitaires)	MESR :	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
DCCUR :	Direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche	MLF :	Mission laïque française
DELF – DALF :	Diplôme d'études en langue française – Diplôme approfondi de langue française	OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
DGCID :	Direction générale de la coopération internationale et du développement	OIF :	Organisation internationale de la francophonie
DGM :	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats	PAP :	Projet annuel de performances
DPR :	Direction des programmes et du réseau	PIPA :	Programme d'invitation des personnalités d'avenir
EAF :	Etablissement à autonomie financière	RAP :	Rapport annuel de performances
EFE :	Enseignement français à l'étranger	RGPP :	Révision générale des politiques publiques
EGD :	Etablissement en gestion directe	SCAC :	Service de coopération et d'action culturelle
EHES :	Ecole des hautes études en sciences sociales	SGAE :	Secrétariat général des affaires européennes
EPIC :	Etablissement public à caractère industriel et commercial	SST :	Service scientifique et technologique
ETP :	Equivalent temps plein	VI :	Volontaire international
		VLS-TS :	Visa de long séjour valant titre de séjour

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES SUR LE RÉSEAU
CULTUREL DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER**



**COMMUNICATION AU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE
NATIONALE POUR LE COMITE D'EVALUATION ET DE
CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES**

ARTICLE L 132-5 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Le réseau culturel de la
France à l'étranger**

Septembre 2013

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
RÉSUMÉ	9
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I - LE CONTEXTE : LE RÉSEAU ET SES ACTEURS	21
I - Un réseau étendu et hétérogène, confronté à une diminution de ses moyens	21
A - Le réseau culturel le plus étendu au monde.....	21
B - Une baisse des moyens budgétaires des postes malgré la stabilité apparente des crédits d'action culturelle	27
C - Une dépendance accrue vis-à-vis des financements extrabudgétaires	35
D - Une ressource humaine en réduction et partiellement inadéquate ..	37
II - Un pilotage du réseau en cours de redéfinition	43
A - Les insuffisances du pilotage du réseau.....	43
B - La mobilisation des opérateurs spécialisés.....	49
C - La question de l'expérimentation du rattachement de douze postes	51
CHAPITRE II - LA CAPACITÉ DU RÉSEAU A RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE.....	59
I - La promotion du modèle français	60
A - La culture, atout maître de la diplomatie d'influence	60
B - Un modèle à renouveler	61
II - La relativisation du rôle de la langue	63
A - La situation menacée de la langue française	63
B - La nécessité d'un soutien plus différencié	66

III - La rationalisation de l'offre artistique	68
A - Une offre importante mais hétérogène.....	68
B - « Saisons » et « années croisées », une formule à évaluer.....	71
C - Le réseau en attente d'une information sur la scène artistique	74
IV - La modestie de l'appui à la coopération scientifique.....	74
A - De nombreux acteurs au service de la diplomatie scientifique	74
B - Des moyens dispersés.....	76
V - La valorisation du potentiel universitaire	78
A - L'attractivité universitaire, une réalité à appréhender de manière plus qualitative	78
B - Les vecteurs de la mobilité entrante.....	80
C - Des lacunes à combler dans le suivi des bénéficiaires	82

CHAPITRE III - LA COHÉRENCE DES INTERVENTIONS SECTORIELLES DU RÉSEAU.....85

I - La contribution à la mise en œuvre des objectifs des ambassades.....	85
A - Pour les ambassadeurs, des outils de pilotage en cours de redéfinition.....	85
B - La fusion SCAC/EAF, un atout au service des ambassades	87
II - La synergie locale des interventions du réseau	88
A - Le besoin d'une matrice des interventions.....	88
B - La recherche pragmatique de convergences	91
III - L'articulation du réseau et des opérateurs nationaux.....	96
A - La contribution autonome des grands opérateurs nationaux	96
B - Quelques pistes pour une meilleure synergie.....	98

CHAPITRE IV - LES CONDITIONS D'UNE MEILLEURE EFFICIENCE LOCALE 101

I - La complémentarité des deux réseaux français	101
A - Les atouts du mouvement des Alliances françaises.....	101
B - Les voies d'une meilleure complémentarité.....	102
C - La question délicate de l'implantation des deux réseaux	103

II - L'optimisation du nouveau modèle de financement.....	105
A - La mise en conformité nécessaire du statut des EAF.....	105
B - La quête indispensable mais difficile de cofinancements.....	106
C - Une distinction nécessaire entre les sources de cofinancement.....	108
D - L'enseignement du français, source principale du financement du réseau.....	110
III - L'exploitation des leviers technologiques.....	112
A - L'indispensable pari technologique.....	112
B - Quelques pistes pour en tirer un meilleur parti.....	113
 CHAPITRE V - LA PERTINENCE DES ACTIONS DE SOUTIEN DU RÉSEAU DANS UN CONTEXTE DE CONCURRENCE INTERNATIONALE.....	 115
I - Le ciblage des publics prioritaires.....	115
A - À la recherche des publics prioritaires.....	115
B - La redécouverte de la demande locale.....	117
C - La segmentation des publics du réseau.....	119
D - La nécessité d'un marketing culturel.....	121
II - La traduction des priorités géographiques.....	122
A - L'équilibre délicat entre émergents et prescripteurs.....	122
B - La nécessité de renouveler l'approche géographique.....	125
III - L'adaptation du réseau à la concurrence internationale.....	128
A - Une concurrence assumée mais d'intensité variable.....	128
B - Mieux exploiter les bonnes pratiques étrangères.....	131
IV - Le soutien des intérêts économiques nationaux.....	135
A - Une mobilisation inégale du réseau.....	135
B - L'enjeu des industries culturelles.....	136
C - De nouveaux champs à défricher.....	138
 CONCLUSION GÉNÉRALE.....	 141
 GLOSSAIRE.....	 147
 ANNEXES.....	 151

Avertissement

Par lettre du 6 novembre 2012, le Président de l'Assemblée nationale, président du comité d'évaluation et de contrôle (CEC), a demandé à la Cour des comptes, au titre de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, d'effectuer une enquête sur « le réseau culturel à l'étranger ».

L'enquête a été conduite en accord avec les rapporteurs parlementaires. Elle ne constitue pas une évaluation de politique publique car son objet porte sur un instrument (le réseau culturel à l'étranger) et non sur la politique publique (l'action culturelle extérieure) qui le sous-tend. L'exercice a cependant mobilisé diverses méthodes et techniques visant à apprécier l'efficacité et l'efficacités du réseau¹. Les travaux ont été réalisés au cours du premier semestre 2013.

Le contenu du rapport a fait l'objet d'une procédure contradictoire écrite, par transmission, en juillet 2013, d'un relevé d'observations provisoires au ministère des affaires étrangères et aux autres administrations et organismes concernés, auquel il a été répondu en août 2013. Le secrétaire général du ministère des affaires étrangères, le directeur du budget, le secrétaire général du ministère de la culture, le directeur des relations européennes, internationales et de la coopération des ministères de l'enseignement supérieure et de l'éducation nationale, le président de l'Institut français, le directeur général de Campus France et le secrétaire général de la Fondation Alliance française ont été entendus en audition le 5 septembre 2013.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 6 septembre 2013, par la quatrième chambre, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de M. Hespel, président de chambre, MM. Vermeulen, Maistre, Uguen, conseillers maîtres, Mmes Gadriot-Renard et Démier, conseillères maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Hayez et Rousselot, conseillers maîtres, Mme Latournerie-Willems, conseillère référendaire, Mme Fried et M. Delbauffe, rapporteurs extérieurs, et, en tant que contre-rapporteur, M. Lafaure, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 18 septembre 2013 par le comité du rapport public et des programmes, composé de MM. Migaud,

¹ Ces éléments sont développés dans l'annexe n° 3 consacrée à la méthodologie de l'enquête.

Premier président, Bayle, président de chambre, Bertrand, rapporteur général du comité, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, M. Duchadeuil, conseiller maître, remplaçant Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et M. Johanet, procureur général entendu en ses avis.

Résumé

Faute d'une définition législative ou gouvernementale de l'action culturelle extérieure, le réseau culturel français à l'étranger couvre une multitude d'activités, marque d'un héritage exceptionnel et d'une tradition d'intervention de l'État.

Son action est guidée par le principe d'universalité, tant des domaines qu'elle embrasse que des territoires où elle s'exerce, et perçue comme une contribution majeure à l'influence nationale.

Avec plus de 1 500 implantations aux statuts divers, le réseau culturel français est le plus étendu du monde. Le budget global de l'action culturelle pour l'année 2013 est d'un peu plus de 1,3 Md€, dont le ministère des affaires étrangères porte près de 60 %, l'essentiel des crédits provenant du programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence.

En dépit de ses efforts pour accroître des ressources extrabudgétaires, dont le montant est estimé à près de 290 M€, ce réseau reste confronté à une érosion de ses moyens de financement.

Le réseau est également touché par des difficultés liées à ses ressources humaines, dont les effectifs diminuent régulièrement et qui demeurent très largement dépendantes d'agents contractuels, dont la présence est limitée à quelques années. Cette situation appelle des actions de formation des agents et pose le problème d'une « professionnalisation » du réseau qui reste à mieux préciser.

Le pilotage du réseau et des opérateurs n'est en outre pas exempt d'insuffisances. Le ministère des affaires étrangères n'associe pas suffisamment les ministères concernés. Il ne fonde pas son action sur une démarche stratégique ou d'évaluation, même si le réseau et les opérateurs (Campus France et Institut français) font preuve d'un dynamisme, qui contribue notamment à une modernisation des outils.

L'expérimentation du rattachement de 12 postes du réseau à l'Institut français n'a en réalité pas dépassé une durée de 18 mois. La clause de réversibilité prévue par la loi en a limité la portée. Elle ne permet donc pas de conclure de manière probante aux avantages éventuels du rattachement à un opérateur.

L'action culturelle est sans nul doute comme un levier essentiel pour la promotion de l'image de la France. Il est cependant nécessaire de sortir du modèle traditionnel - centré sur la qualité des établissements français d'enseignement et sur la défense de la langue -, dont l'efficacité tend à décroître. Dans cette même logique, si la langue française continue

d'attirer un public important, d'autres approches doivent être envisagées pour atteindre les élites non francophones, majoritaires dans nombre de pays à enjeux. Le soutien à la langue ne peut donc plus être l'instrument exclusif de l'attractivité, d'autant que la francophonie régresse dans de nombreux pays.

Dans le domaine artistique, le dynamisme des postes est important avec près de 50 000 manifestations annuelles. Ce foisonnement masque toutefois une grande variété d'audience et d'impact, au demeurant trop peu mesurée.

Bien que le ministère des affaires étrangères ait élaboré un concept de « diplomatie scientifique », la contribution du réseau n'est pas déterminante en matière de coopération scientifique, en raison notamment du nombre et de l'autonomie des acteurs.

Dans le champ universitaire, la France occupe le quatrième rang mondial pour l'accueil des étudiants étrangers. Le réseau a jusqu'ici concentré son effort sur la satisfaction d'objectifs quantitatifs. Le suivi des anciens étudiants et boursiers n'est cependant toujours pas assuré, ce qui interdit de tirer pleinement parti de la mobilité étudiante que soutient le réseau.

Tous les plans d'action des ambassades intègrent une composante culturelle et la fusion des services de coopération et d'action culturelle et des Instituts a permis de clarifier l'image (la « marque ») de la France. Elle a permis de simplifier la structure du réseau public sans pour autant totalement éclaircir l'articulation des responsabilités sur le plan local.

Le périmètre de l'action culturelle recouvre huit domaines différents et une vingtaine d'outils dont les interactions ne sont pas suffisamment analysées. Ce manque d'approche transverse empêche de dégager des synergies entre les différents acteurs, notamment avec les grands opérateurs.

Sur le terrain, l'action culturelle extérieure est conduite par deux réseaux complémentaires, celui de l'État et celui des Alliances françaises. Une approche plus coordonnée entre eux est nécessaire pour améliorer l'efficacité locale de l'action culturelle.

Le modèle de financement du réseau doit également être optimisé. Le statut juridique des établissements à autonomie financière n'est pas compatible avec la LOLF. Les financements extrabudgétaires demeurent difficiles à mobiliser, en l'absence d'un soutien suffisant des acteurs centraux et de compétences spécialisées dans ce domaine. Ils doivent par ailleurs être maîtrisés.

En outre, malgré les efforts du réseau et des opérateurs, notamment sur les réseaux sociaux, il existe encore des marges d'amélioration pour tirer un meilleur parti des nouvelles technologies.

Alors que les ambassades désignent presque systématiquement les élites locales comme les cibles de leur action culturelle, les études spécifiques sur cette notion font défaut. Ainsi, la connaissance des publics et des bénéficiaires de l'action du réseau demeure insuffisante et les instruments du réseau sont peu adaptés pour atteindre les nouveaux publics.

La définition des priorités géographiques demeure toujours difficile, malgré un besoin, ressenti, de faire des choix et de rompre avec l'approche universaliste.

En dépit du sentiment largement répandu dans le réseau que la France demeurerait l'acteur culturel dominant, la concurrence internationale est vive, en particulier dans le domaine de l'attractivité universitaire. Des améliorations peuvent être apportées sur ce plan en s'inspirant des bonnes pratiques britanniques et allemandes.

Enfin, le cloisonnement entre les mondes de la culture et de l'économie persiste et le réseau ne tient pas suffisamment compte des retombées économiques potentielles de ses actions, non seulement pour les industries culturelles mais pour les activités économiques liées à l'image de la France.

Au regard de ces constats, la Cour recommande une série d'actions correctives, notamment pour mieux mesurer l'impact des actions du réseau, assurer un meilleur suivi des anciens étudiants et mieux prendre en compte les retombées économiques des actions culturelles.

Ces améliorations requièrent également une approche nouvelle en matière de ressources humaines, le renforcement de la synergie des ministères intéressés et de leurs opérateurs ainsi qu'une organisation des EAF qui soit compatible avec la LOLF.

Il importera, enfin, de conforter le rôle de l'Institut français et de Campus France, tant vis-à-vis des opérateurs publics relevant de leur champ que du réseau lui-même, et d'améliorer la synergie entre le réseau culturel public et le mouvement des Alliances françaises.

Principales recommandations de la Cour

1. poursuivre la démarche de professionnalisation des agents du réseau, en la fondant sur une analyse des compétences requises et des formations nécessaires ;
2. améliorer le pilotage interministériel de l'action culturelle extérieure sur la base d'une stratégie élaborée et mise en œuvre au sein d'une instance commune ;
3. mettre en place une procédure d'évaluation des projets du réseau culturel ;
4. confier à l'Institut français et à Campus France le rôle principal d'intermédiation entre les acteurs nationaux de leur domaine respectif et le réseau ;
5. permettre à l'Institut français de s'appuyer sur le réseau pour mener des actions communes en le mentionnant expressément dans son futur contrat d'objectifs et de performances ;
6. mettre en place en 2014 l'outil de suivi par Campus France des anciens étudiants, chercheurs et boursiers étrangers soutenus par le réseau public ;
7. accroître la synergie entre le réseau culturel public et le mouvement des Alliances françaises à partir d'une analyse détaillée, pays par pays, des avantages respectifs des deux vecteurs et de la cartographie souhaitée des implantations ;
8. assurer la compatibilité du statut des établissements à autonomie financières avec les principes de la LOLF avant la fin 2014 ;
9. mettre en place un instrument de mesure de l'impact des actions du réseau auprès des médias locaux et des publics ;
10. renforcer la prise en compte des retombées économiques des actions culturelles du réseau par l'organisation d'une concertation avec les acteurs publics chargés du soutien des entreprises françaises et les organismes représentant le monde professionnel.

Introduction

Développer l'enseignement du français à Diego Suarez (Madagascar), favoriser des échanges entre les galeries d'art contemporain de Berlin et Paris, promouvoir les études supérieures en France à Marrakech, organiser un débat sur le « soft power » à Pékin, soutenir un partenariat en microbiologie moléculaire entre l'Institut Pasteur et l'Institut des sciences médicales indiennes de New-Delhi, telles sont quelques-unes des activités auxquelles contribue actuellement le réseau culturel de la France à l'étranger.

Comme le soulignait déjà, en 1979, Jacques Rigaud dans son rapport sur les relations culturelles extérieures, la notion d'action culturelle extérieure ne fait l'objet d'aucune définition législative ou gouvernementale particulière. Elle représente, selon lui, « l'ensemble des rapports que la France entretient avec le reste du monde dans les domaines suivants : l'éducation et la formation des hommes, les relations scientifiques, la coopération technique en vue du développement, les échanges, sous toutes leurs formes, des produits de la création intellectuelle et artistique, la communication et ses implications socio-culturelles ». Cette définition, qui reflète la diversité des activités du réseau français à l'étranger, conserve son actualité.

Contrairement à ses principaux partenaires, la France fait reposer l'action de son réseau sur une vision globale et politique. Allant au-delà du sens ordinairement prêté à une action culturelle souvent assimilée au seul soutien de ce que l'on appelait jadis les « beaux-arts », l'activité du réseau porte, en effet, la conscience d'un héritage national exceptionnel sur les plans artistique, scientifique et intellectuel, s'inscrit dans une tradition d'intervention de l'État dans le domaine culturel et, de manière croissante, est supposée contribuer à l'influence et à l'attractivité de notre pays.

Le réseau culturel a des racines anciennes. Le lycée français de Galatasaray fut créé à Istanbul en 1868, l'Alliance française a été fondée à Paris en 1883, l'Institut français de Londres a été ouvert au public en 1910. En 1922 naissent simultanément à Paris le Bureau des œuvres au ministère des affaires étrangères et l'Association française d'expansion et d'échanges artistiques, prédécesseurs lointains de la direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DCCUR) du ministère des affaires étrangères (MAE) et de l'Institut français. C'est à l'instigation de la France que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques a inscrit, dans son article 3, l'action culturelle publique parmi les missions des ambassades.

Pour tous les observateurs, l'image culturelle de la France et le système institutionnel qui la soutient ne font qu'un. La conscience de l'excellence française dans ce domaine, qui peut sembler parfois céder à l'autosatisfaction, est à peine ébranlée par les critiques récentes de la conception de l'action culturelle « à la française »¹.

Faute d'une définition précise de son but², l'action du réseau est aujourd'hui placée sous le signe de l'influence nationale, à laquelle elle est invitée à contribuer. Insérée dans les « stratégies d'influence » lors de la conférence des ambassadeurs de 2007, porteuse de « pouvoirs d'influence, c'est-à-dire diffuser de façon ciblée des idées et des savoir-faire » dans le Livre blanc de 2008³, présentée comme une composante de la « diplomatie d'influence »⁴ lors de la conférence des ambassadeurs de 2012, voire de la « diplomatie économique » mise à l'ordre du jour depuis 2012, elle porte des ambitions croissantes au risque de se trouver parfois en décalage avec les moyens mobilisables ou ce que ressentent les agents du réseau.

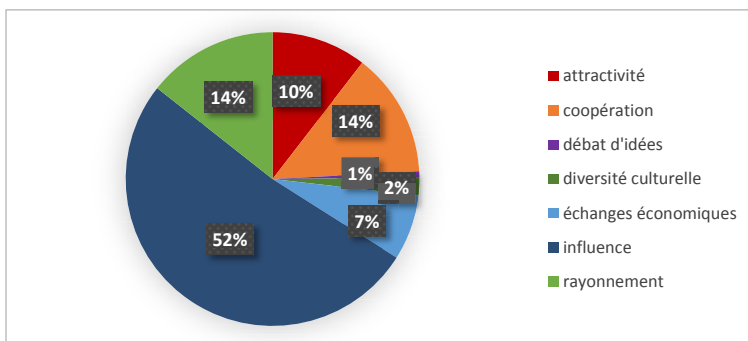
¹ L'hebdomadaire américain *Time Magazine* consacrait une couverture en décembre 2007 à un article au grand retentissement, « *Que reste-t-il de la culture française ?* », qui voyait dans la France « *une puissance vacillante sur le marché mondial de la culture* », dans Douglas Morrison « *Que reste-t-il de la culture française ?* » (2008).

² Le concept de « *soft power* », théorisé par l'Américain Joseph S. Nye, en 1990, dans son livre *Bound to lead* (1990), ne rend compte qu'imparfaitement de celui d'action culturelle. N'intégrant pas la dimension économique, le « *soft power* » se fonde, selon son auteur, principalement sur trois ressources : la culture, les valeurs politiques et la politique extérieure.

³ Livre blanc sur la politique européenne et étrangère de la France (juin 2008).

⁴ Définie comme « l'un des objectifs pour répondre à la mondialisation par le biais de l'action culturelle extérieure mais aussi par la participation active aux débats d'idées et à la formation des décideurs de demain ».

Graphique n ° 1 : l'influence, première priorité de l'action culturelle pour les postes



Source : réponses des postes à la question posée par la Cour des comptes : « Quelles vous paraissent être, par ordre de priorités, le but principalement visé par notre action culturelle dans votre pays de résidence ? »

L'action culturelle répond au principe d'universalité caractéristique de l'approche française du monde extérieur : globale par les domaines qu'elle embrasse. Elle s'applique également à tous les territoires sur lesquels la France entretient une représentation officielle.

Une si vaste ambition rend les actions particulièrement complexes à mettre en œuvre et entretient un réseau marqué par son étendue géographique, la polyvalence de ses compétences et la dilution de ses moyens, comme l'ont relevé de nombreux rapports parlementaires⁵.

Des observateurs ont ainsi pu avancer l'idée d'une « crise de la diplomatie culturelle » française, se traduisant par « un fort décalage entre le discours politique et la réalité, une action interministérielle déficiente, une insuffisante priorité en termes d'influence et de financement donnée sur le sujet au ministère des affaires étrangères, des actions dispersées et mal coordonnées, des réformes d'organigramme qui tiennent lieu de réformes de fond, une diminution régulière des crédits »⁶. Au surplus, le

⁵ Cf. par exemple, Yves Dauge « *Les centres culturels français à l'étranger* » Assemblée nationale (février 2001), ou Louis Duvernois « *La stratégie d'action culturelle à l'étranger* » Sénat (décembre 2004).

⁶ Julia Kristeva-Joyaux « *Le message culturel de la France et la vocation interculturelle de la francophonie* » - Avis Conseil économique, social et environnemental (juin 2009).

réseau doit également compter avec un monde culturel qui n'a pas échappé lui-même à la mondialisation, aujourd'hui porté par des acteurs publics aussi bien que privés constitués en réseaux d'experts, d'amateurs et de professionnels agissant de manière décentralisée.

Ces espoirs et ces tensions placent aujourd'hui le réseau public au cœur d'une contradiction qu'il doit dépasser. La volonté de tirer parti d'un avantage comparatif historique confère à son action une dimension politique particulière, qui se traduit par une implication des ambassades dans son pilotage plus forte qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, pays pour lesquels l'ambition a, depuis longtemps, été déléguée à des opérateurs. La conscience des nouveaux enjeux et des nouvelles modalités de cette action a cependant conduit à envisager, au nom d'une « professionnalisation » souhaitée, la constitution d'un « grand opérateur culturel extérieur ». Dans l'esprit de ses promoteurs, celui-ci serait un hybride du *British Council* pour son mandat et de l'Agence française de développement (AFD) ou de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour son fonctionnement.

Les travaux engagés en 2008 sous l'égide du Livre blanc des affaires étrangères et de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ainsi que la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, qui a créé deux nouveaux établissements publics à caractère industriel et commercial, l'Institut français et Campus France, ont permis d'engager d'importantes réformes visant à restructurer un réseau public émiétté et fragilisé. Cette dynamique n'a pas été sans produire des turbulences : alors que ce réseau fusionnait ses services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les établissements à autonomie financière (EAF)⁷, les nouveaux opérateurs culturels ont vu le jour en décembre 2011 et l'expérimentation, demandée par la loi de 2010, d'un rattachement du réseau culturel public au nouvel Institut français a commencé effectivement en janvier 2012.

C'est au regard de ces éléments que l'action du réseau culturel doit être appréciée. S'inscrivant dans le temps des références et des mémoires, cette action ne peut exercer ses effets que dans la durée, qu'il s'agisse du registre de la conviction (débat d'idées), de l'instruction (lycées français, classes bilingues, coopération universitaire ou scientifique) ou de la « séduction » (manifestations culturelles). L'efficacité de son cadre institutionnel ne peut être appréciée en faisant abstraction des modifications qu'il subit depuis des années, des coûts de transition qu'elles entraînent et de la nouveauté du paysage actuel. Comme le

⁷ Également appelés centres culturels, les EAF sont des entités publiques à statut particulier non dotées de la personnalité juridique. Cf. infra.

remarquait un rapport parlementaire de 2012⁸, « il faudra encore plusieurs années pour apprécier la qualité de la mise en œuvre de la loi » de 2010.

C'est dire la difficulté de porter un jugement sur un tel outil. Pour y parvenir, il est nécessaire de mesurer le contexte dans lequel intervient le réseau (chapitre I) avant de s'interroger sur ses capacités en quelques questions significatives :

- son efficacité : parmi les actions mises en œuvre par le réseau, quelles sont celles qui renforcent le plus l'attractivité de la France ? (chapitre II)
- sa cohérence : dans quelle mesure les différentes interventions sectorielles menées par le réseau sont-elles suffisamment cohérentes entre elles ? (chapitre III)
- son efficacité : en quoi les différents acteurs du réseau sont-ils susceptibles d'améliorer l'efficacité locale de l'action culturelle dans un contexte de concurrence internationale ? (chapitre IV)
- sa pertinence : quelles sont les actions du réseau pour lesquelles le soutien public demeure le plus nécessaire ? (chapitre V)

⁸ Hervé Gaymard – *Rapport sur l'application de la loi relative à l'action extérieure de l'État* – Assemblée nationale (février 2012).

Chapitre I

Le contexte : le réseau et ses acteurs

Le réseau culturel français est un ensemble complexe, qui a vu ses conditions d'intervention transformées, sans pour autant que son pilotage ait été suffisamment réformé pour faire face aux défis qu'il rencontre désormais.

I - Un réseau étendu et hétérogène, confronté à une diminution de ses moyens

A - Le réseau culturel le plus étendu au monde

1 - Les acteurs centraux

L'action culturelle est portée par plusieurs acteurs centraux, dont le ministère des affaires étrangères (MAE), en relation avec le ministère de la culture et de la communication (MCC), le ministère de l'éducation nationale (MEN) et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). Le réseau à l'étranger est placé pour l'essentiel sous la responsabilité du ministère des affaires étrangères. Des acteurs autonomes participent également à la gouvernance du réseau, au premier rang desquels deux des opérateurs publics créés par la loi du 27 juillet 2010 et une fondation de droit privée.

L'Institut français, placé sous la tutelle exclusive du ministère des affaires étrangères, est censé, en vertu de son décret constitutif n° 2010-1695 du 30 décembre 2010, « veiller à répondre aux besoins exprimés par

le réseau » en même temps qu'il « concourt à l'animation et à la gestion » de celui-ci.

Campus France, placé sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères (MAE) et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), en vertu de son décret constitutif n° 2011-2048 du 30 décembre 2011, « contribue (...) à la définition des orientations des espaces Campus France dans les postes diplomatiques, afin d'assurer la meilleure articulation entre les besoins exprimés par les postes diplomatiques et ceux des établissements d'enseignement supérieur français ».

Cette situation est plus complexe que celle qui avait été envisagée avant 2010. Sous l'influence de plusieurs rapports parlementaires, le ministère des affaires étrangères (MAE) avait prévu à partir de 2008 de constituer un opérateur culturel unique, qui aurait regroupé les attributions de CulturesFrance, d'Egide⁹ et de Campus France, en référence au *British Council*, dont le champ couvre aussi bien l'action culturelle que la coopération universitaire. De nombreuses oppositions au sein du ministère des affaires étrangères (MAE) et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) n'ont cependant pas permis de confier la coopération universitaire au nouvel opérateur et les réticences du ministère de la culture et de la communication (MCC), qui n'a pas souhaité étendre les compétences de l'Institut aux industries culturelles¹⁰.

La Fondation Alliance française, reconnue d'utilité publique par décret du 23 juillet 2007, intervient également dans ce domaine, sans entretenir toutefois de liens formalisés avec les postes.

Le modèle français combine ainsi la prééminence d'un ministère avec la présence de deux opérateurs spécialisés et celle d'un partenaire associatif.

2 - Le réseau culturel à l'étranger

Le réseau culturel français se compose de deux ensembles.

⁹ Dans un rapport remis au Sénat en septembre 2010, la Cour des comptes avait préconisé le rapprochement entre l'association Egide, le GIP Campus France et la partie internationale du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

¹⁰ Note du 12 novembre 2010 de la direction générale de la mondialisation (DGM) relative à la stratégie du ministère pour le soutien aux industries culturelles et créatives françaises à l'international.

En premier lieu, il repose sur un réseau public, composé d'entités assez hétérogènes. Celui-ci était constitué, en 2012, d'un ensemble formé de 161 service de coopération et d'action culturelle, dont 98 disposant du statut d'établissement à autonomie financière, de 27 Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) disposant également du statut d'EAF, de 12 bureaux locaux de l'Institut français rattachés à titre expérimental à cet établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), de huit centres culturels binationaux (dont cinq en Afrique). À ces 145 Instituts s'ajoutent 198 espaces Campus France - intégrés dans les Instituts français ou les Alliances - et 10 services scientifiques et technologiques (SST).

Ce réseau public constitue, avec les réseaux diplomatique et consulaire, l'un des trois réseaux du ministère des affaires étrangères (MAE) à l'étranger.

En second lieu, il s'appuie sur un ensemble d'associations de droit local, les Alliances françaises, au nombre de 812, dont 486 bénéficiaient d'un soutien direct du ministère.

Ces Alliances concourent à la mission d'influence de la France à l'étranger, sous l'égide de la Fondation Alliance française.

Dans son acception la plus large (Instituts et Alliances françaises, subventionnées ou non), le réseau culturel totalise près de 1 500 implantations permanentes, ce qui en fait le premier au monde par la taille alors même que le réseau diplomatique français n'occupe que le troisième rang mondial.

Dans son acception réduite aux Instituts et aux seules Alliances françaises subventionnées, il atteint 631 entités en 2012, ce qui correspond à une légère baisse (- 5 %) en dix ans, de nature principalement optique. En effet, à côté de la croissance du nombre des Alliances subventionnées (+ 8 %)¹¹, la réduction du nombre des Instituts (- 2 %) tient plus à la fusion administrative de nombreuses implantations qu'à des fermetures d'emprises qui sont demeurées peu nombreuses.

L'évolution française contraste ainsi avec celle des partenaires de la France, dont les réseaux ont connu au cours des dernières années des réductions plus marquées puisque le *British Council*, qui dispose de 191 bureaux dans 110 pays, et le *Goethe Institut*, qui en compte 146 dans 92 pays, ont vu le nombre de leurs implantations se réduire respectivement de 14 % et de 24 %.

¹¹ Selon la Fondation, le nombre total des Alliances françaises est en revanche passé de 1 065 en 2002 à 812 en 2012 (- 24 %).

**Tableau n° 1 : évolution des implantations des réseaux culturels
2002-2012**

Réseau	<i>Goethe Institut</i>	<i>British Council</i>	Instituts français ¹² (1)	Alliances françaises* (2)	Réseau culturel français (1)+ (2)
2002	195	221	213	449	662
2006	179	212	205	502	707
2012	149	191	145	486	631
Evolution 2002/2012	-23,6 %	-13,6 %	-31,9 %	+8,2 %	-4,6

Nota : Alliances françaises bénéficiant d'un soutien public seulement.

Source : Cour des comptes d'après rapport Faivre d'Arcier (2009) actualisé.

Le réseau français demeure ainsi, en 2013, particulièrement étendu et n'a pas autant réduit ses implantations dans la même proportion que ses homologues allemand et britannique.

3 - Les autres acteurs publics

À cet ensemble s'ajoutent d'autres acteurs publics plus spécialisés : les représentations des grands établissements scientifiques (Centre national de la recherche scientifique, Commissariat à l'énergie atomique, Institut de recherche pour le développement, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, etc.), les cinq écoles françaises à l'étranger (EFE)¹³, les représentations des collectivités territoriales françaises, et enfin, des établissements locaux *sui generis* comme le Louvre Abou Dhabi et la Sorbonne Abou Dhabi.

Le réseau français s'appuie également sur un tissu d'établissements scolaires à l'étranger, qui est le premier au monde. Le Livre blanc de 2008 le décrivait comme « un atout exceptionnel qu'il faut développer », dans sa mission d'enseignement pour les enfants des Français expatriés, mais aussi de rayonnement. Ce réseau scolarise 306 000 élèves, dont 51 % d'étrangers locaux et 12 % d'étrangers de nationalité tierce, le solde

¹² Dénommés centres culturels ou instituts culturels avant 2010.

¹³ *Casa Velázquez*, École française de Rome, Ecole française d'Athènes, Institut français d'archéologie orientale du Caire et Ecole française d'Extrême-Orient.

étant composé de ressortissants français disposant parfois de la double nationalité. Il est financé par le ministère des affaires étrangères (MAE) sur le même programme budgétaire (programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence) que le réseau culturel. Ces 481 établissements, souvent réputés, jouent un rôle essentiel dans certains pays (comme au Liban où ils scolarisent 50 000 élèves, dont 80 % de Libanais) ou dans certaines capitales (telles Londres, Rome ou Vienne).

L'enseignement français à l'étranger principal actif culturel français

Le réseau d'établissements relevant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), établissement public placé sous l'autorité du MAE, compte 481 établissements présents dans 130 pays (dont 36 % en Afrique) et emploie près de 10 500 agents. L'AEFE gère directement 75 établissements et en conventionne 156. La Mission laïque, qui constitue le deuxième réseau d'établissements, compte, pour sa part, 106 établissements présents dans 46 pays, scolarisant près de 44 500 élèves, dont 64 % d'étrangers locaux et 13 % d'étrangers de nationalité tierce. Quelques dizaines d'établissements d'enseignement locaux bénéficiant du label FranceEducation, créé en janvier 2012, complètent cet ensemble.

En 10 ans, le nombre des élèves a progressé de 30 % et celui des établissements de 17 %.

L'AEFE bénéficie au projet de loi de finances (PLF) 2013 d'une dotation budgétaire d'un montant de 425 M€ au titre du programme 185 à laquelle s'ajoutent 110 M€ au titre de l'aide à la scolarité.

La tutelle des établissements est localement assurée, sous l'autorité des ambassadeurs, par les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC).

Source : Cour des comptes.

Le réseau culturel français ne peut ainsi intervenir efficacement sans tenir compte de ces opérateurs qui agissent dans le même champ que lui.

4 - Un acteur associatif, le mouvement des Alliances françaises

Présentes aux côtés de services culturels relevant directement de l'État, les Alliances françaises sont le plus souvent des associations de droit local à but non lucratif. Bien que certaines d'entre elles bénéficient d'un soutien public, il serait, de ce fait, excessif de considérer les

Alliances comme « des succursales ou des satellites du réseau culturel français à l'étranger »¹⁴.

Cependant, tant par le rôle éminent qu'elles jouent dans certains pays que par le jeu des contributions de l'État dont elles bénéficient (subventions de fonctionnement, mises à disposition¹⁵ d'agents expatriés pour une masse salariale représentant environ 31 M€, appels à projets et formations dispensées par l'Institut français), elles font objectivement partie du « réseau » d'action culturelle française à l'étranger. Elles sont animées, dans les pays les plus importants, par près de 40 délégués généraux de la Fondation Alliance française rémunérés par le ministère des affaires étrangères (MAE). Elles jouent un rôle déterminant sur plusieurs continents, notamment en Amérique latine et en Asie¹⁶. À l'inverse, les Alliances françaises jouent un rôle réduit au Maghreb ou au Proche et Moyen-Orient.

Tableau n° 2 : évolution des subventions du ministère des affaires étrangères aux Alliances (2008-2013)

Subventions du MAE (€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	%
- Fondation et DG	2 690 082	3 396 556	1 642 800	1 664 664	1 681 000	1 413 158	- 47,5
- AF locales via les postes	8 101 017	9 852 762	7 100 000	6 166 335	5 932 621	5 924 638	- 26,8
Total	10 791 099	13 249 318	8 742 800	7 830 999	7 613 621	7 337 796	- 32,0

Nota : hors masse salariale des agents expatriés mis à disposition par le MAE Source : RAP 2008 à 2012, PAP 2013, rapports d'activité de la Fondation Alliance française.

¹⁴ B. Faivre d'Arcier « *Étude comparative des dispositifs culturels extérieurs de la France et de ses principaux partenaires* » remise au ministre des affaires étrangères (mars 2009).

¹⁵ S'agissant de ces agents mis à disposition, une clarification juridique s'impose : le ministère les traite comme s'ils étaient affectés au sein du réseau public alors qu'ils sont de fait mis à disposition d'associations. Or les conditions juridiques de mise à disposition imposeraient notamment la conclusion de conventions, assorties, le cas échéant, d'un remboursement des rémunérations.

¹⁶ En 2012, les principales d'entre elles, en termes d'heures de cours de langue, se trouvaient en Colombie (3,13 millions d'heures), en Chine (3,11 millions), en Inde (2,73 millions), au Brésil (2,54 millions) et au Pérou (2,14 millions). Avec ses 39 Alliances et huit centres associés, le Brésil est une « *terre d'Alliances* », rassemblant plus de 34 600 élèves apprenant le français. En Chine, les Alliances ont collecté plus de 10 M€ de recettes propres, soit légèrement plus que l'Institut français de Chine.

La réduction des subventions du ministère aux Alliances doit être relativisée compte tenu du financement, par celui-ci, des équivalents temps plein (ETP) qui leur sont affectés.

B - Une baisse des moyens budgétaires des postes malgré la stabilité apparente des crédits d'action culturelle

1 - Des moyens budgétaires dispersés

L'État consacre chaque année à l'action culturelle un peu moins du cinquième (18,1 % en 2013) de son budget d'action extérieure, soit plus de 1,3 Md€ en 2013. Le document de politique transversale (DPT) relatif à la politique extérieure reconnaît un périmètre « Rayonnement », qui ne comprend que six programmes budgétaires relevant de quatre ministères et ne couvre pas l'ensemble de l'action culturelle de l'État à l'étranger. On peut, en effet, estimer que le budget de cette action provient d'une dizaine de programmes budgétaires, dont le montant agrégé a progressé de 13,5 % depuis 2009. Cette évolution doit toutefois être relativisée du fait des changements de périmètre intervenus entre les programmes 185 Diplomatie culturelle et d'influence¹⁷ de la « Mission Action Extérieure de l'État » et 209 Solidarité à l'égard des pays en développement de la « Mission Aide publique au développement ».

¹⁷ Baptisé jusqu'en 2010 *Rayonnement culturel et scientifique*.

**Tableau n° 3 : évolution des crédits budgétaires d'action culturelle
extérieure 2009-2013**

(M€)	2009	2010	2011	2012	2013	% 2009/2013
MAE¹	592,8	680,5	736,4	751,7	747,6	+ 26,1
P. 185 Rayonnement culturel et scientifique/Diplomatie culturelle et d'influence	592,8	680,5	736,4	751,7	747,6	+ 26,1
- dont AEF	412,7	426,0	416,6	420,1	425,0	+ 3,0
MCC	26,3	24,8	10,1	10,7	7,6	- 71,4
P. 131 Création	5,2	5,4	-	-	-	-
P. 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	19,1	17,4	8,1	8,5	5,6	- 70,6
P. 180 Presse	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	+ 0,0
MEN	53,7	38,2	34,4	32,9	33,1	- 38,3
P. 140 Enseignement scolaire public du 1 ^{er} deg.	12,4	12,3	9,7	8,8	9,0	- 27,4
P. 141 Enseignement scolaire public du 2 nd deg.	22,9	22,8	21,7	21,3	21,5	- 6,1
P. 214 Soutien de la politique de l'éducation nat.	18,4	3,1	3,0	2,8	2,6	- 85,9
AEF (France-Médias Monde)	291,1	316,6	372,6	320,4	318,7	+ 9,5
P. 115 AEF	232,4	199,1	125,2	150,1	150,1	-
P. 844 Contribution au financement de l'AEF	58,7	117,5	247,4	170,3	168,6	+ 287,2
Recherche et enseignement supérieur²	215,7	240,0	271,5	238,3	232,2	+ 7,7
P. 150 Formations supérieures et recherche universitaire	7,1	6,9	7,2	8,0	8,0	+ 12,7
P. 172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	208,6	233,1	264,3	230,3	224,2	+ 7,5
Total ACE	1 179,6	1 300,1	1 425,0	1 353,8	1 339,2	+13,5
Total AEE	6 454,4	6 693,2	7 522,4	7 252,7	7 387,9	+16,6
Part ACE/AEE (%)	18,3	19,4	18,9	18,7	18,1	-

Nota : 1 Hors contribution obligatoire à l'UNESCO (16,3 M€ sur le P. 105 en 2012) et contribution volontaire à l'OIF (56 M€ sur le P. 209 en 2012) pour le MAE. L'évolution du programme 185 tient compte du changement de périmètre intervenu en 2011, avec la création du programme Diplomatie culturelle et d'influence.

2 Hors accueil des étudiants étrangers pour ESR.

Source : DPT Action extérieure de l'État 2009-2013.

L'effort public en matière d'action culturelle extérieure de la France mobilise ainsi un budget inférieur à celui de l'Allemagne (1,6 Md€ au niveau fédéral en 2012, dont 0,8 Md€ financé par le ministère allemand des affaires étrangères) mais très supérieur à celui du Royaume-Uni (environ 480 M€, en incluant les opérateurs *BBC World Service* et *British Council*).

Parmi les ministères concernés, le ministère des affaires étrangères (MAE) joue un rôle majeur (55,8 % des crédits finançant l'action culturelle extérieure en 2013¹⁸), et en progression relative depuis 2008. Les parts du ministère de la culture et de la communication (MCC)¹⁹ (0,6 %) et du ministère de l'éducation nationale (MEN) (2,5 %) sont modestes et en forte réduction depuis 2009. La part du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) est substantielle (17,4 % des crédits en 2013) mais diminue également. L'Audiovisuel extérieur de la France (AEF)²⁰, créé en avril 2008 pour regrouper les chaînes France-24 et Radio France Internationale (RFI) et la participation publique dans TV5, conserve une place importante (23,8 % des crédits en 2013).

Le budget est donc relativement dispersé, et bien éloigné de l'idée initiale des concepteurs du programme 185, qui souhaitaient créer un « grand programme unique » couvrant l'ensemble de l'action culturelle extérieure.

2 - Deux programmes budgétaires aux périmètres fluctuants

Le programme 185, sous la responsabilité de la direction générale de la mondialisation (DGM), fournit l'essentiel des crédits budgétaires alloués à l'action du réseau culturel (749 M€ en loi de finance initiale 2013, soit une baisse de 1,2 % depuis 2011 à périmètre constant), mais l'essentiel du programme (près de 57 %) est absorbé par l'enseignement français à l'étranger, ce qui fait peser sur le budget du rayonnement

¹⁸ Document de politique transversale sur l'action extérieure de l'État annexé au projet de loi de finances (PLF) 2013.

¹⁹ Le volume des crédits du ministère de la culture et de la communication consacrés à l'action culturelle extérieure (Action 6 *Action culturelle internationale* du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la Mission Culture) a significativement diminué au cours des dernières années, passant de 19,1 M€ en 2009 à 6 M€ en 2013. En 2012, 5,5 M€ des 9,3 M€ programmés relevaient de crédits d'intervention gérés par le service des affaires internationales de ce ministère, dont 30 % au titre de l'accueil des cultures étrangères, 28 % pour les actions d'expertise et de formation, 17 % pour les saisons culturelles, 13,5 % pour les engagements multilatéraux et 11,5 % pour les réseaux professionnels internationaux.

²⁰ Devenu France Médias Monde en juin 2013.

culturel une partie du soutien à la scolarisation des expatriés français. Le programme 209, placé également sous la responsabilité de la DGM, finance un certain nombre d'actions concourant à l'action culturelle, en portant la masse salariale (188,7 M€ en 2012) des ETP du réseau d'action culturelle dans les pays éligibles à l'aide publique au développement (APD) ainsi que certains des crédits d'intervention (27,7 M€) relevant du Fonds de solidarité prioritaire (FSP).

Cette dualité de programmes finançant l'action culturelle au sein du MAE ainsi que les variations de périmètre pratiquées entre eux par le ministère depuis 2007 rendent délicate l'appréciation de l'évolution des moyens de l'action du réseau. Les réformes structurelles ayant affecté la direction générale de la mondialisation (DGM) et l'évolution parallèle des outils informatiques (PRISME, AGE, CHORUS) ont, en outre, contribué à rendre difficile, pour le ministère, une reconstitution précise de l'évolution des crédits consacrés au réseau. Enfin, l'architecture budgétaire du programme 185 (présentation par actions et sous-actions du projet annuel de performances) ne rend pas compte des principales évolutions, qui doivent être appréciées par instruments. Celles-ci sont retracées dans les rubriques budgétaires, faisant l'objet de la négociation annuelle avec la direction du budget, qui permettent une meilleure appréhension des priorités du programme.

Tableau n° 4 : évolution des rubriques budgétaires du programme 185 (2008-2012)

Rubrique budgétaire	LR 2008 (recrutés)	EXE 2008 (recrutés)	LR 2009 (recrutés)	EXE 2009 (recrutés)	LR 2010 (recrutés)	EXE 2010 (recrutés)	LR 2011	EXE 2011	LR 2012	EXE 2012	LR 2013	Evolution LR 2013/2008 (3)
SCOSP AIEFE	237,9	288,4	412,5	413,7	420,8	425,4	420,8	416,2	419,5	410,3	425,0	48%
Cultures France SCOSP Institut Français	14,3	15,6	14,2	17,6	21,1	22,2	37,5	32,4	46,8	41,9	42,0	193%
SCOSP Campus France	1,5	1,5	1,2	1,2	1,2	1,5	1,2	1,1	1,8	2,6	4,2	182%
Sous total "opérateurs"	300,7	306,6	427,9	432,4	443,1	449,1	458,5	449,7	468,1	463,9	471,2	55%
Animation du réseau	8,6	8,8	7,8	7,1	7,9	8,0	6,9	6,5	6,6	6,3	6,2	-38%
Soutien (1)	0,0	7,5	3,0	5,9	2,9	8,0	2,7	3,9	2,6	2,5	2,4	-50%
Fonctionnement EAF	48,3	50,7	35,2	45,5	42,6	42,2	40,2	38,5	40,2	40,7	42,5	-12%
Restructuration et évolution du réseau (hors EAF)	0,0	0,0	3,0	2,8	0,0	0,0	6,0	5,7	6,0	4,0	3,0	
Sous total "fonctionnement"	67,0	66,0	48,0	60,7	63,4	66,2	66,8	64,6	66,4	64,4	64,1	-6%
Bourses	81,2	73,3	81,2	78,4	72,2	57,5	71,8	53,2	69,7	50,1	70,5	-13%
Echanges d'expertise	29,6	28,7	21,8	16,3	18,6	20,4	17,2	13,4	16,0	16,3	16,1	-46%
Sous total "SMI"	110,8	102,1	102,9	94,7	90,8	77,9	88,9	66,6	85,7	76,4	86,6	-22%
Dotations pour opérations aux EAF (3)	6,1	21,6	16,0	25,3	22,5	22,5	15,4	17,5	13,6	17,0	12,8	-50%
Alliances françaises (2)	15,6	0,0	12,5	0,0	9,6	8,9	8,1	7,8	7,9	7,0	7,3	-53%
Autres moyens bilatéraux d'influence - autres dépenses d'influence	75,0	70,4	63,0	77,6	59,2	55,7	41,1	50,8	36,3	35,0	33,4	-55%
Sous total "autres dépenses d'intervention"	96,7	82,0	81,6	103,9	80,4	87,2	84,8	78,1	66,8	69,6	63,6	-45%
Reserves parlementaires (2)	1,3	0,0	1,0	0,0	2,0	1,3	1,5	1,1	1,7	1,3	1,0	
Total P185-M12	689,6	687,7	872,8	881,7	879,7	879,6	870,6	848,1	897,7	865,1	887,3	17%

(1) Fait entre la LR et le calcul des crédits de soutien résulte de ces crédits (dépenses de fonctionnement effectuées dans le cadre d'actions de coopération LR réseau de soutien à la création en 2009)

(2) En évolution 2008 et 2009, les crédits alloués aux AP et les réserves parlementaires ont été réaffectés sur le budget "autres dépenses d'intervention" (DAP)

(3) Pour les crédits de soutien et les opérations sur EAF, l'évolution calculée depuis 2008

Source : Cour des comptes d'après DGM (hors masse salariale).

L'interprétation des évolutions des masses budgétaires entre 2008 et 2013, même à périmètre constant, est également rendue délicate par les transferts de responsabilité opérés entre les opérateurs (Institut français et Campus France) à partir de 2011 et l'expérimentation du rattachement de certains postes à l'Institut français. On constate cependant une évolution significative des modalités d'action du ministère, marquée par une augmentation des dotations aux opérateurs (+ 55 %), une baisse des dotations de fonctionnement du réseau public (- 5 %) et une réduction des dépenses d'intervention (près de 50 %), en particulier pour les dotations aux Alliances françaises (- 53 %).

Les dotations budgétaires s'élevaient en 2012 à 54 M€ pour le fonctionnement du réseau et à 8 M€ pour la subvention aux Alliances françaises. On peut néanmoins évaluer le coût de fonctionnement complet du réseau en considérant que la masse salariale des agents du réseau est représentée par l'intégralité du titre 2 du programme 185 et par la part de celui du programme 209 correspondant aux actions culturelles (soit 20 % sur la base de la clé de répartition des FSP). Ainsi, le coût en personnel du réseau est passé de 118 M€ en 2008 à 132 M€ en 2012, dont 31 M€ pour les personnels mis à disposition des Alliances.

Le coût budgétaire du fonctionnement du réseau peut donc être évalué à 186 M€ pour le MAE en 2012, dont environ 72 % constitué de dépenses de personnel.

3 - Une baisse des moyens du réseau public

Une telle évolution permet de comprendre la contradiction apparente entre l'évolution des crédits des programmes 185 et 209 depuis 2008 et celle des moyens de fonctionnement à la disposition du réseau. Ayant progressé de 17 % (hors masse salariale) pour la seule période 2011-2013, ces crédits ont été préservés au regard de l'application de la norme de dépenses de l'État. Toutefois, en faisant abstraction des crédits réservés à l'enseignement français à l'étranger et aux bourses, l'enveloppe réelle de crédits à la disposition des postes pour financer des actions ou nouer des partenariats s'est incontestablement réduite, créant parfois un sentiment de frustration chez certains agents, dont la plupart des responsables de postes se font l'écho dans les réponses au questionnaire de la Cour. Ainsi, le montant des dotations budgétaires des postes du réseau (hors masse salariale des expatriés) est inférieur de 11 % en 2013 par rapport à 2009²¹. L'évolution n'est positive depuis 2011 que

²¹ Bien que le ministère estime la baisse des dotations affectées au réseau culturel à 40 % entre 2008 et 2013, la dispersion des moyens avant le changement de périmètre intervenu en 2011 entre les programmes 185 et 209 ne permet pas d'appréhender précisément l'évolution sur la période.

du fait de l'octroi de crédits de restructuration exceptionnels au titre des fusions des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements à autonomie financière (EAF)²².

En définitive, malgré les dotations exceptionnelles allouées aux programmes 185 et 209 en 2009 et 2010, les moyens budgétaires alloués au réseau public, pour son fonctionnement et ses interventions, ont baissé dans tous les postes visités. Cette baisse des crédits varie selon les postes mais atteint, entre 2008 à 2012, 17 % en Inde, 25 % en Turquie ou en Inde, et même 28 % en Chine.²³ Les postes interrogés par la Cour y voient leur première difficulté.

La marge de manœuvre des postes est, en outre, réduite par la rigidité de la structure des enveloppes, qui limite les possibilités de redéploiement entre elles, même si elle est atténuée par l'existence de fonds de roulement souvent élevés (six mois en moyenne en 2012 selon le CBCM, quatre mois selon la DGM, alors qu'elle préconise deux mois en moyenne).

²² Ces crédits de restructuration ont atteint 16,4 M€ entre 2008 et 2013, soit 5,5 % des dotations de fonctionnement du réseau.

²³ La baisse des crédits s'est ralentie entre 2012 et 2013 pour ces pays émergents.

**Tableau n° 5 : les 20 Principaux postes bénéficiaires du
programme 185
(hors enseignement français à l'étranger)**

	Enveloppe (€)	Programme 185					
		2011	2012	2013	Triennal	% des crédits totaux	Evolution 2011-2013
1	MAROC	8 135 737	8 303 842	7 734 483	24 174 062	89 %	-5 %
2	ALGERIE	6 592 436	6 638 465	6 174 807	19 405 708	78 %	-6 %
3	TUNISIE	5 425 261	5 263 830	4 915 844	15 604 935	93 %	-9 %
4	INDE (y.c. IF)	4 476 034	4 714 140	4 622 893	13 813 067	99 %	3 %
5	CHINE	4 861 061	4 644 065	4 294 761	13 799 887	85 %	-12 %
6	TURQUIE	4 543 427	4 585 050	4 536 786	13 665 263	98 %	0 %
7	ALLEMAGNE	3 789 280	3 963 237	3 840 789	11 593 306	100 %	1 %
8	RUSSIE	3 942 196	3 816 308	3 629 450	11 387 954	89 %	-8 %
9	BRESIL	3 597 825	3 539 507	4 208 673	11 346 005	95 %	17 %
10	ÉTATS-UNIS	2 534 308	2 461 556	4 030 700	9 026 564	100 %	59 %
11	VIET NAM	2 995 523	2 946 436	2 915 806	8 857 765	96 %	-3 %
12	EGYPTE	2 671 597	2 588 996	2 418 372	7 678 965	93 %	-9 %
13	LIBAN	2 511 186	2 487 002	2 430 823	7 429 011	95 %	-3 %
14	SYRIE	2 577 989	2 479 076	2 326 016	7 383 081	99 %	-10 %
15	POLOGNE	2 375 348	2 429 096	2 134 825	6 939 269	99 %	-10 %
16	AFGHANISTAN	2 217 263	2 229 314	2 205 847	6 652 424	100 %	-1 %
17	MEXIQUE	2 268 273	2 225 078	2 141 595	6 634 946	90 %	-6 %
18	ROUMANIE	2 238 806	2 152 413	1 953 762	6 344 981	90 %	-13 %
19	JERUSALEM	2 016 047	1 958 419	1 937 803	5 912 269	92 %	-4 %
20	MALI	1 907 175	1 832 927	1 813 632	5 553 734	93 %	-5 %
	Total 20	51 523 338	51 052 620	51 442 533	154 018 491	95 %	0 %
	Total général	152 003 404	154 521 432	148 852 751	455 377 587	92 %	-2 %
	Part des 20 dans le total général	33,9 %	33,0 %	34,6 %	33,8 %	-	-

Source : PRISME.

La dégradation de leurs ressources en crédits publics expose doublement les postes du réseau. D'une part, elle ne leur permet pas de faire face à la croissance régulière de leurs coûts de fonctionnement, ce qui les conduit à des réductions de moyens répétées mais non anticipées ou à des abandons de missions, plaçant certains Instituts en situation financière délicate. D'autre part, elle réduit l'effet de levier potentiel de ces crédits qui permettent pourtant d'enclencher une dynamique de production de ressources propres, notamment par le cofinancement de projets ou de bourses, par des partenaires locaux.

C - Une dépendance accrue vis-à-vis des financements extrabudgétaires

1 - La mobilisation croissante du réseau

La recherche des ressources extrabudgétaires est devenue un objectif général des instructions adressées aux ambassadeurs, des plans d'action des ambassades et des instructions réitérées de la direction générale de la mondialisation (DGM). Comme l'indique le projet annuel de performances (PAP) 2013, « la mise en œuvre de (notre) stratégie d'influence privilégiera en 2013 des moyens d'intervention capables de mobiliser des cofinancements et des structures relais ». Dans ce contexte, les postes du réseau, qui bénéficient de l'autonomie financière en vertu de leur statut d'EAF, ont cherché à développer leurs ressources extrabudgétaires, soit par l'autofinancement de leurs activités (cours de langue, certifications, billetterie des événements, etc.), soit par la recherche de cofinancements auprès de partenaires extérieurs (États et collectivités publiques, entreprises, fondations, etc.).

On peut estimer que les ressources propres du réseau constitué par les Instituts et les Alliances représentent 57 % du montant de leurs ressources totales. Le montant et l'évolution réelle des ressources provenant des deux types de financement extrabudgétaire restent cependant encore imprécis, en raison de la faiblesse des mécanismes de collecte et de la comptabilisation des informations.

En matière d'autofinancement, les limites des systèmes d'information financière (logiciels comptables) et les changements de périmètre du réseau invitent à apprécier avec prudence le dynamisme apparent des recettes propres des EAF (+ 21 %), qui compense la réduction des subventions d'État (- 11 %) depuis 2009 (soit 58,2 M€ en 2012 hors ETP expatriés). Ce n'est que depuis 2012 qu'existe un système comptable permettant la consolidation des données sur l'ensemble du réseau public. Pour leur part, les cofinancements apportés par les partenaires du réseau font l'objet d'indications d'une précision croissante, mais variable, suivant les postes dans les fiches budget-pays déclaratives qu'ils remplissent²⁴.

S'agissant des Alliances françaises, la Fondation Alliance française ne dispose pas d'un tableau financier consolidé. Elle estime, sur la base des indications transmises par celles-ci, que leurs recettes propres

²⁴ Les postes comptabilisent les apports en numéraire et en nature.

atteignaient 185 M€ en 2012. Mais la fiabilité de cette estimation n'est vérifiée ni par la Fondation, ni par le ministère.

Ainsi, les efforts consentis par le réseau pour mobiliser des ressources propres demeurent mal connus faute d'un système d'information adapté.

2 - Les particularités de ces ressources

Ces précautions rappelées, en 2012, les postes ont levé 102 M€ de ressources propres et 186 M€ de cofinancements.

De manière plus fine, les résultats de 2011 en matière de cofinancements (175 M€) montraient :

- une très forte concentration sur un petit nombre de pays (huit pays²⁵ mobilisaient 50 % des cofinancements déclarés)²⁶ ;
- une part importante (40 %) des actions artistiques et culturelles dans les cofinancements recensés ;
- la concentration des autres cofinancements (30 %) sur les programmes de bourses, essentiellement obtenus auprès de partenaires publics (12,2 M€ au Brésil sur un total de 29,1 M€), avec un fort effet de levier ;
- une concentration des cofinancements sur deux zones, l'Amérique latine et l'Asie, comportant nombre de pays émergents et où les effets de levier sont les plus forts²⁷ ;
- 50 % des cofinanceurs sont des partenaires publics locaux et près de 40 % des organismes privés (entreprises, fondations, etc.) ;
- la très faible part de l'Union européenne, pourtant dotée de moyens importants, qui montre une faible aptitude du réseau et de la DGM à capter ces cofinancements.

Ces caractéristiques montrent bien les axes de progression possibles pour le développement des cofinancements des actions du réseau.

²⁵ Brésil, États-Unis, Malaisie, Egypte, Gabon, Japon, Taïwan, Vietnam.

²⁶ Il convient de signaler la faiblesse des résultats obtenus dans les six pays du Golfe : 0,5 M€ de cofinancement en 2011 pour près de 1 M€ de dotation versée par le MAE.

²⁷ À cet égard, le montant des cofinancements au Royaume-Uni (236 000 € en 2012) apparaît faible.

D - Une ressource humaine en réduction et partiellement inadéquate

1 - La réduction des effectifs

Le nombre réel des agents du réseau est difficile à estimer. Dans son périmètre le plus vaste, le ministère estime qu'il atteignait en 2012 6 210 personnes, répartis en deux sous-ensembles.

D'une part, il comptait 2 760 agents sous plafond d'emplois ministériel. Sur ce total, seulement 1 719 agents étaient affectés dans le réseau public et 321 étaient affectés auprès des Alliances françaises (dont 128 expatriés et 95 volontaires internationaux)²⁸. Ces effectifs se répartissent en trois catégories : les fonctionnaires titulaires du ministère, peu nombreux (183) ; les agents détachés sous contrat (titulaires d'autres ministères) et les contractuels sans lien antérieur avec une administration.

D'autre part, le réseau disposait de 3 450 employés au sein des EAF, agents de droit local (ADL) sous contrat, qui échappent à ce plafond.

Cet effectif total est moins important que celui du *British Council*, qui compte 710 salariés au Royaume-Uni et 6 836 salariés (hors vacataires) à l'étranger (dont 1 700 enseignants), pour une masse salariale de 276 M€ en 2012, mais plus que celui du *Goethe Institut*, qui compte pour sa part 690 salariés en Allemagne et 2 100 salariés à l'étranger.

Les effectifs, affectés dans les entités publiques ou détachés dans les Alliances françaises, constituent ainsi la première dépense du réseau (53 % du coût complet estimé en 2012). Ils baissent régulièrement depuis plusieurs années en raison de la réduction du plafond d'emplois du ministère et de ses propres arbitrages internes²⁹.

Le nombre des ETP relevant des programmes 185 et 209 (ETPT) a baissé, entre 2008 et 2012, de 23% pour le programme 185, qui passe au-dessous de la barre du millier (978 contre 1 265), et de 21 % pour le programme 209 (2 231 contre 2 805). Cette réduction se poursuivra, le ministère devant restituer 300 ETP, dont 255 à l'étranger, dans le cadre du triennal 2013-2015. Au sein du seul programme 185, le nombre des

²⁸ À ceux-ci s'ajoutent 720 experts techniques internationaux.

²⁹ Cour des comptes, *Référé, L'évolution du réseau diplomatique français*, 13 février 2013, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr ; ce référé indiquait que les effectifs diplomatiques *stricto sensu* n'ont baissé que de 9 % entre 2007 et 2011, alors que les effectifs se consacrant à la coopération et à l'action culturelle ont été réduits de 15 % (sur le programme 185) et de 17 % (sur le programme 209).

ETP correspondant aux agents permanents à l'étranger a été réduit de 24 % au cours de la période. Toutefois, cette évolution s'explique en partie par le transfert des recrutés locaux aux EAF.

**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.

Une telle évolution conduit à une réduction du nombre d'agents dans la plupart des postes, rarement considérés en excédent par l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE). C'est le cas, par exemple, au Maroc où l'effectif du réseau public a diminué de 28 % entre 2006 (462 ETP) et 2012 (333 ETP). Elle se traduit également dans les pays prioritaires par la stagnation des effectifs (maintien des effectifs en Chine, à hauteur de 97 ETP entre 2008 et 2012). Cette décroissance n'est pas également répartie sur l'ensemble des composantes du réseau : elle pèse davantage sur les Instituts que sur les Alliances, dont les effectifs mis à disposition par l'État, toutes catégories confondues, ont été très légèrement renforcés (+ 3%) entre 2007 et 2012 selon les documents budgétaires.

Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le constater³⁰, le recours aux expatriés est important. Cette logique tranche avec celle du *British Council*, qui favorise le recrutement local, y compris pour ses directeurs locaux. Ainsi, 80 % de l'effectif de l'opérateur britannique n'est pas expatrié.

³⁰ Cf. Cour des comptes, *Référé* précité sur l'évolution du réseau diplomatique français. 13 février 2013, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Une proportion importante d'agents contractuels

La part des agents contractuels demeure, par ailleurs, très majoritaire (80 % du total). La moitié provient d'autres administrations que le ministère des affaires étrangères. Le ministère de l'éducation nationale demeure le premier contributeur des agents contractuels du réseau avec 69 % des recrutements en 2012, soit un niveau proche de celui de 2008 (71 %). Avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), il représente les trois-quarts des contractuels recrutés. En revanche, le recrutement d'agents du ministère de la culture et de la communication (MCC) demeure très marginal (moins de 2 % en 2012).

Le volume des recrutements pour le réseau a décliné de 14 % entre 2008 et 2012. Sur 392 emplois ayant fait l'objet d'un mouvement en 2012, 55 % ont été pourvus par des fonctionnaires titulaires détachés d'autres ministères, contre 66 % en 2008. La part des contractuels « purs » a, en revanche, légèrement progressé (28 % en 2008, 32 % en 2012). Celle des agents titulaires du MAE demeure faible (moins de 5 % en 2008 comme en 2012) même si, depuis 2007, entre un quart et un tiers des postes de COCAC sont occupés par des diplomates titulaires.

Sensible aux conséquences d'une évolution qui conduit la proportion d'agents contractuels à s'accroître, le MAE entend la tempérer en favorisant l'affectation de diplomates dans le réseau culturel, notamment dans des fonctions de directeur d'Institut. Il justifie cette orientation par les mutations du métier diplomatique, caractérisé désormais par le développement des postes mixtes (consulaire et culturel par exemple) et le besoin de généralistes.

Le choix du ministère, qui relève tant d'une démarche politique (maintenir des liens étroits entre les ambassadeurs et les Instituts) que gestionnaire (contribuer à la mobilité géographique et fonctionnelle des agents diplomatiques), se concilie difficilement avec le besoin d'agents spécialisés et la recherche d'une certaine autonomie des Instituts. C'est là tout l'enjeu de la démarche de professionnalisation des agents du réseau.

3 - Les faiblesses de la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines, très contrainte par des suppressions répétées d'emplois, était déjà considérée comme peu satisfaisante par les agents du réseau public, consultés par le ministère en septembre 2009. Elle se traduit par l'intervention de deux entités : le pôle « filières et métiers » de la direction générale de la mondialisation

(DGM), qui a une connaissance plus précise des 25 métiers identifiés³¹ et des besoins correspondants, mais dont le rôle se limite au recrutement, et la DRH du ministère, qui maîtrise les statuts et les plafonds d'emplois.

Cette gestion n'a pas été substantiellement modifiée par la loi de 2010, qui prévoyait que l'Institut français soit « associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières » des personnels du réseau. La gestion des affectations dans le réseau s'est améliorée avec la mise en place, en 2008, de commissions de sélection des candidats, qui se tiennent en février-mars de l'année précédant l'affectation, avec la participation des services du ministère et des organismes concernés (MEN, MCC, MESR, Institut français).

Cette gestion conjointe est parfois considérée comme lourde et certaines compétences requises peuvent apparaître d'une technicité excessive ou artificielle³². De manière quasi-unanime, les interlocuteurs rencontrés dans le réseau regrettent cependant que, pour des raisons de délai de procédure, les chefs de poste et les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) ne se voient proposer qu'un seul candidat par l'administration centrale pour les emplois d'expatriés, sans que les qualifications escomptées correspondent toujours aux besoins.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des agents du réseau est complexe. Le ministère ne parvient en effet que difficilement à assurer l'adéquation des besoins et des compétences du réseau culturel. Il doit subir la rotation trop importante des agents contractuels et des volontaires internationaux, ce qui prive le réseau de certaines compétences acquises au fil de l'expérience.

En effet, le ministère des affaires étrangères (MAE) n'intègre dans ses cadres que peu d'agents contractuels du réseau³³. Pour éviter de s'exposer à l'application des lois « Dutreil » et « Sauvadet », qui imposent d'intégrer les agents contractuels au-delà d'une certaine durée de contrat, le ministère a choisi de limiter la durée d'emploi des agents contractuels du réseau à une seule affectation pour un « contractuel pur » ou deux affectations successives pour un titulaire sur contrat, avec un maximum de huit ans (le plus souvent six) à l'étranger pour ces derniers. Cette pratique ne permet pas de valoriser l'expérience acquise à

³¹ Parmi lesquels ceux d'attachés de coopération pour le français, d'attachés de coopération éducative, d'attachés de coopération universitaire, de chargés de mission spécialisés pour le livre ou la musique, de directeur des cours ou de médiathécaires.

³² Le niveau de qualifications exigé pour enseigner le « français langue étrangère » est jugé trop restrictif par le ministère des affaires étrangères (MAE).

³³ Les lauréats à ses concours internes ne sont que rarement des agents contractuels du réseau culturel et peu d'agents en CDD se voient proposer un CDI (une dizaine par an pour l'ensemble du ministère).

l'étranger, tant en termes de compétences qu'en termes de carrière. L'usage de contrats de deux ans susceptibles d'être prolongés d'une année à deux reprises accroît la précarité des agents du réseau, ceux-ci n'étant pas assurés du renouvellement de leur contrat. Les exemples ne manquent pas d'agents qui, bien que très appréciés, doivent quitter leurs fonctions sans assurance de trouver un emploi. En 2012, près de la moitié (49%) des contractuels du réseau ayant terminé leur contrat ont connu une période de chômage indemnisée par le ministère.

L'appui aux Instituts et aux Alliances de plus de 700 volontaires internationaux (VI) est souvent essentiel, comme en témoigne la mise en place d'un site Internet à Alger par un de ces volontaires également très impliqué dans des levées de fonds. Là encore, la rapidité de leur rotation (deux ans maximum) accroît la fragilité du dispositif.

En raison de ces caractéristiques de gestion, le réseau culturel français ne peut disposer, comme ses homologues allemand et britannique, d'un cadre permanent d'agents spécialisés.

4 - L'enjeu de la « professionnalisation »

Ces divers éléments conduisent à faire de la formation des agents du réseau culturel un point sensible. Dans une « étude comparative des dispositifs culturels extérieurs de la France et de ses principaux partenaires » remise au ministre des affaires étrangères en mars 2009, M. Bernard Faivre d'Arcier relevait déjà que « les personnels culturels français sont moins bien formés que dans les autres pays européens ». Il proposait, à cet égard, d'organiser une formation de haut niveau de quatre semaines pour les agents du réseau, dont le coût était estimé à 60 000 € HT pour 16 à 20 stagiaires. L'Alliance française a mis en place, en 2005, un programme de « professionnalisation » avec le soutien du ministère qui a bénéficié à environ un millier de recrutés locaux.

Au sein du réseau public, la formation s'est améliorée grâce à l'organisation par le ministère de formations spécifiques répondant aux besoins du réseau (marketing des cours de français langue étrangère (FLE), site Internet des centres culturels depuis 2009, recherche de cofinancement depuis 2010). Elle a surtout bénéficié de l'intervention de l'Institut français dans ce domaine, conformément à son mandat fondateur. Ce dernier a consacré à la formation un montant de 1,2 M€ en 2012 pour 1 277 agents formés, dont 487 recrutés locaux. Mais, en raison des contraintes pesant sur l'établissement, ce budget a baissé de 21 %, entre 2011 et 2013, ce qui n'a pas permis d'atteindre la cible de 20 % des agents du réseau formés en 2012, leur nombre marquant même un recul de 25 % par rapport à 2011. Les agents apprécient ces formations tout en

reconnaissant que des insuffisances subsistent dans certains domaines (gestion d'équipes, marketing culturel, gestion des publics et des bénéficiaires) et, comme l'estiment également les responsables des ministères de l'éducation nationale (MEN) et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), les modules de formation générale destinés aux agents partants sont trop courts (une semaine) pour aller au-delà d'une simple information.

Certains postes ont pris des mesures pour donner une cohérence à leur politique de ressources humaines, notamment pour les agents de droit local, qui relèvent de leur responsabilité directe. Au Maroc, par exemple, la fusion service de coopération et d'action culturelle/ établissement à autonomie financière (SCAC/EAF) a conduit à établir, après un audit de tous les sites, un seul cadre des emplois et des rémunérations pour tous les agents des 12 sites de l'Institut français du Maroc (IFM), devenu leur employeur unique.

La formation vue par un directeur d'Institut français

« Les nouveaux recrutés suivent un stage dit « des nouveaux partants », au cours duquel sont présentés les différents interlocuteurs qu'ils auront en France au cours de leur mission. Il n'y a pas de formation linguistique (les délais sont trop courts), ni de formation professionnelle avant le départ.

Dans le réseau, le « tuilage » avec le prédécesseur est impossible ; les informations sur le pays dépendent de l'initiative personnelle.

Localement, depuis peu, c'est l'Institut Français qui propose des formations aux postes sous la forme d'aide à la conception de plans locaux de formation (en GPRH) et de soutien financier à l'organisation de ces formations locales (sur avis d'une commission).

Les thèmes des formations vont de la recherche de mécénat à l'utilisation du logiciel comptable AGE, en passant par les programmes européens ou le marketing des cours de langue.

L'expérience montre que les formateurs sont plus souvent des animateurs de groupes que de véritables experts du domaine. Ceci fait d'ailleurs ressortir un autre point important : l'EPIC Institut Français, qui devrait être un véritable *pool* d'expertise au service du réseau, a recruté des agents issus du réseau culturel, dans les mêmes conditions que le MAE recrute ses contractuels expatriés, c'est-à-dire des agents qui ne sont pas des professionnels du marketing, du lobbying, etc. L'expertise de ces agents est donc identique à celle des agents du réseau, soit en-dessous de ce qu'on devrait attendre de l'Institut français. Faute de moyens, et peut-être de directives, l'Institut français a reproduit le dysfonctionnement du MAE. »

(Commentaire de la Cour : l'Institut fait valoir, sur ce dernier point, son besoin de recruter à la fois des compétences techniques hors du réseau et de disposer d'agents ayant une expérience de celui-ci.)

Source : Cour des comptes.

Le profil de spécialisation « communication et influence » parmi les agents chargés de la communication et des politiques en matière de culture, d'enseignement et d'attractivité qu'évoquait le Livre blanc de 2008 n'a pas vu le jour. Le MAE conduit actuellement une réflexion, pilotée par le directeur général de l'administration, sur l'amélioration du parcours des agents contractuels, dont les résultats ne sont pas encore connus.

Au total, la « professionnalisation » du réseau, recherchée depuis plusieurs années, demeure un objectif imprécis. Elle requiert une approche globale (formation, carrière, rotation, débouchés). Un meilleur équilibre entre généralistes et spécialistes d'une part, et entre agents du ministère spécialement formés et compétences extérieures recrutées, d'autre part, est, en tout état de cause, nécessaire pour permettre au réseau de valoriser son capital humain.

II - Un pilotage du réseau en cours de redéfinition

A - Les insuffisances du pilotage du réseau

1 - Un pilotage interministériel défaillant

Comme le déplorait déjà le rapport Rigaud en 1979, il n'existe pas d'enceinte interministérielle qui puisse contribuer au pilotage du réseau. Les postes mettent en œuvre, sous l'autorité des ambassadeurs, une action culturelle qui ne peut guère tenir compte des attentes des autres ministères. Si des représentants du ministère de la culture et de la

communication (MCC) et des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche (MEN/MESR) participent bien aux réunions d'instruction pour les ambassadeurs partants, il est fréquent qu'ils ne tiennent pas informés les postes de l'existence d'accords ou de missions se déroulant dans leur pays de résidence. Ces trois ministères se disent insatisfaits des conditions du pilotage interministériel. Le ministère de la culture et de la communication (MCC) estime ainsi nécessaire de renforcer sa relation avec le ministère des affaires étrangères (MAE) par la conclusion d'une convention avec ce dernier sur les enjeux et moyens de l'action culturelle. De son côté, l'Institut français appelle à la mise en place d'une instance interministérielle de coordination de l'action du réseau. Le mandat du CORINTE³⁴, comité interministériel consacré aux réseaux de l'État à l'étranger, ne répond pas à ce besoin avéré.

La relation formelle entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture et de la communication, en concurrence depuis la création, en 1959, de ce dernier ministère par André Malraux, se limite ainsi aux réunions épisodiques (deux à ce jour) du comité d'orientation stratégique (COS) de l'Institut français, dont le président est le ministre des affaires étrangères et le vice-président le ministre de la culture, ou à la participation occasionnelle de ce dernier aux ateliers annuels organisés par l'Institut français au profit du réseau. Le ministère des affaires étrangères (MAE) tire argument de la modestie de la contribution du ministère de la culture et de la communication (MCC) au budget de l'Institut français (1,2 M€ en 2013 sur 44 M€) et de l'autonomie des principaux opérateurs culturels pour revendiquer un rôle principal, sinon exclusif, vis-à-vis du réseau. S'agissant de l'audiovisuel extérieur, la direction générale de la mondialisation a cependant défini une feuille de route en liaison avec le ministère de la culture et de la communication, gestionnaire du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » (environ 350 M€), fixant des priorités géographiques (villes et pays) et thématiques. Ce travail, qui a impliqué les opérateurs concernés et les directions géographiques du ministère des affaires étrangères, a donné lieu à des orientations couvrant les deux priorités, alors que le ministère de la culture et de la communication, abandonnant volontiers les priorités géographiques au MAE, s'estimait légitime pour la partie concernant les priorités sectorielles. Cette situation est compliquée par l'autonomie, vis-à-vis du ministère de la culture et de la communication, des opérateurs culturels publics ayant une action extérieure, qui n'apparaît guère

³⁴ Le comité interministériel des réseaux de l'État à l'étranger (CORINTE) institué par le décret n° 2009-117 du 16 février 2009 n'a pas pour objet de se prononcer sur les stratégies et les actions mais sur les moyens de ces réseaux.

entamée par les réunions semestrielles des correspondants internationaux de ces opérateurs, organisées depuis quelques années, par le secrétaire général du MCC.

Les relations avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) relèvent du même schéma. L'organisation même de ce ministère ne facilite pas le dialogue : la responsabilité de l'internationalisation de la recherche et de l'enseignement supérieur est difficile à isoler au sein de l'organigramme du ministère, étant partagée entre la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI), la direction générale pour l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) et la direction des relations européennes, internationales et de la coopération (DREIC)³⁵. Chaque ministère a sa vision de la coopération universitaire et scientifique : le ministère des affaires étrangères souligne notamment son attachement à sa dimension d'aide au développement, généralement absente des priorités du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce dernier rappelle, de son côté, son attachement aux principes essentiels de l'autonomie des universités, de la liberté du chercheur et de la recherche de l'excellence. Les choix internationaux des grands opérateurs scientifiques se font sur un mode comparable à ceux des grandes institutions culturelles, c'est-à-dire en relative indépendance. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'assume enfin qu'une tutelle distante de Campus France, et souhaiterait la renforcer.

L'absence de référentiel interministériel n'a pas été compensée par l'adoption d'une stratégie ministérielle. Une première tentative d'élaboration d'un tel document a été engagée fin 2011 par la direction de la politique culturelle et du français de la direction générale de la mondialisation, sans aboutir. Un nouveau document de stratégie culturelle vient d'être présenté au ministre fin juin 2013, sans avoir été véritablement élaboré en partenariat avec les ministères concernés.

Ainsi, puisque la nécessité d'une meilleure association des acteurs centraux au pilotage du réseau n'est pas contestée, il reste à inventer les instruments (instance, référentiel, conventions, etc.) indispensables à sa mise en œuvre.

³⁵ Créée en 2003, cette direction, dont la mission avait fait l'objet de sérieuses réserves voir, Cour des Comptes, *Référé* du 26 octobre 2010, disponible sur www.ccomptes.fr relatif à cette direction, vient de faire l'objet d'un audit de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche en juin 2013 dont les conclusions devraient être tirées par les ministères avant la fin de l'année.

2 - La direction générale de la mondialisation (DGM), encore à la recherche d'une pleine efficacité

À la suite du Livre blanc et dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministère des affaires étrangères (MAE) a réformé son organisation centrale, en constituant, par décret n° 2009-291 du 16 mars 2009, une direction générale de la mondialisation (DGM), censée améliorer son rôle en matière de pilotage et de coordination interministérielle de l'action culturelle extérieure. Cette réorganisation n'a eu finalement que des effets limités. La direction générale a eu du mal à disposer des ressources humaines nécessaires, à déléguer aux opérateurs ses tâches de gestion et à ajuster ses relations avec les autres directions du ministère, ce qui a nécessité régulièrement des arbitrages au niveau du secrétaire général. Une division du champ de l'action culturelle entre deux directions de la DGM a prévalu jusqu'en mars 2013³⁶. Ces divers facteurs ne lui ont pas permis d'exercer pleinement sa fonction de conception et de définition des orientations stratégiques, conduisant le réseau à agir par défaut.³⁷

Le rôle de « pilotage » par la DGM de l'action culturelle extérieure se concentre ainsi essentiellement sur le pilotage budgétaire, porté par le directeur général en tant que responsable des programmes 185 et 209. On ne trouvera pas dans les documents budgétaires correspondants une indication réelle des résultats de l'action du réseau public. Le document de politique transversale (DPT) Action extérieure de l'État contient deux objectifs visant à « assurer le rayonnement de la France » : l'objectif n° 8 « Maintenir l'influence de la France et du français » traite de la présence de la France et du français dans les organisations internationales, du nombre d'inscrits dans les cursus francophones, de l'« audience réelle » de l'AEF (France-Médias Monde) et du rang sportif de la France, l'objectif n° 9 « Promouvoir l'enseignement et la recherche française » ne porte que sur la part des étudiants étrangers inscrits dans les masters et

³⁶ La direction de la politique culturelle et du français et la direction des politiques de mobilité et d'attractivité ont été fusionnées par le décret n° 2012-1511 du 28 décembre 2012 en une direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche. Cette direction est composée d'une mission des échanges culturels et de l'audiovisuel extérieur, d'une mission de la langue française et de l'éducation, d'une sous-direction de l'enseignement supérieur et d'une sous-direction de la recherche et des échanges scientifiques.

³⁷ Cette hypothèse est également celle de Daniel Haize, ancien conseiller culturel, auteur d'une thèse présentée à l'Université de Montpellier. Selon lui, « *cette politique publique correspond plus à la résultante de l'action menée à l'étranger par le réseau culturel et ses agents qu'à la mise en œuvre d'une politique conçue et décidée à Paris* ». Cf. Daniel Haize « *L'action culturelle et de coopération de la France à l'étranger : un réseau, des hommes* » (2012).

doctorats français et des chercheurs étrangers recrutés ou accueillis dans les laboratoires français. Plusieurs changements de méthode et de périmètre limitent leur signification.

Les indicateurs du programme 185 sont également insuffisants et inadaptés. Ils ne portent que sur la dynamique des ressources d'origine externe (autofinancement des Instituts français et de l'AEFE, cofinancements obtenus par le réseau pour ses projets) et sur l'activité d'enseignement du français (nombre d'élèves, nombre d'heures de cours). Les cibles proposées au réseau dans ce document budgétaire ne sont pas toujours incitatives ou réalistes. C'est ainsi que l'objectif fixé pour les cofinancements en 2015 était en 2013 de 150 M€ alors que les résultats de 2012 dépassent déjà 186 M€³⁸.

La direction générale de la mondialisation (DGM) n'a pas pour autant négligé les « analyses stratégiques » : les notes et brochures relatives aux stratégies sectorielles et géographiques abondent³⁹, bien que leur statut et leur portée soient incertains. Au-delà de ces travaux, elle assure la préparation des instructions et des plans d'action des ambassadeurs pour leur volet culturel et la programmation des moyens (ETP et « enveloppes » des postes) dite « stratégique » mais en réalité annuelle et portant exclusivement sur les crédits d'État, qu'il incombe à la mission du réseau de la direction des programmes et du réseau (DPR) de la DGM de répartir. Cette entité, dont l'action en matière de soutien administratif et financier est reconnue comme efficace par les postes, compte près de 50 agents. Elle est la seule à appréhender le réseau public dans son ensemble.

La DGM collecte des indicateurs mis en place dans le cadre du contrôle de gestion (« fiches-budget pays »), confié à la mission des programmes de la DPR. Ceux-ci étaient, soit insuffisants, soit non exploités (cofinancements, manifestations, publics, boursiers, etc.). Cet outil demeurerait par ailleurs avant tout conçu comme un outil destiné à l'administration centrale et non comme un instrument pour les postes. Le ministère estime cependant pouvoir tirer un meilleur parti à l'avenir de cet outil fiabilisé et entend demander aux postes un suivi plus régulier de leurs résultats, notamment sur le plan qualitatif.

³⁸ Le ministère prévoit désormais de relever cette cible à 170 M€ dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) 2014.

³⁹ La DGM réalise certains travaux en commun avec les directions géographiques du ministère, à l'exemple de la note DGM/DUE du 19 avril 2013 sur la stratégie de la DGM en matière de coopération artistique et promotion des industries culturelles, débat d'idées, médiathèques et politique du patrimoine ou de celle du 15 mai 2012 sur la stratégie culturelle, linguistique et audiovisuelle en Afrique subsaharienne.

La DGM est la seule direction du ministère à disposer d'une structure officiellement consacrée à l'évaluation de la performance. Elle réserve cependant les interventions de celle-ci aux programmes ou aux instruments d'aide au développement et n'évalue ainsi les actions de coopération culturelle et scientifique que lorsqu'elles sont financées au titre du Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Cette situation contraste avec celle du *British Council*, qui alloue systématiquement 5 % du budget de chaque projet à son évaluation et s'impose la définition préalable des cibles d'audience, des objectifs, des résultats (*output*) et de l'impact (*outcomes*) attendus. Il est indispensable que ces pratiques d'évaluation soient étendues à l'action du réseau culturel.

Via la direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DCCUR) récemment créée⁴⁰, la DGM assure également, sur les opérateurs spécialisés, une tutelle dont la relative faiblesse ne manque pas de se répercuter sur le réseau. Cette responsabilité s'est jusqu'ici traduite par la mise au point du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français, conclu le 10 février 2012, et la préparation d'un COM avec Campus France, qui doit être conclu avant la fin 2013. La DGM établit chaque année des lettres d'objectifs destinées aux dirigeants de ces opérateurs et organise une concertation régulière avec ceux-ci. La DCCUR est parfois tentée de s'immiscer dans la conduite des actions alors qu'elle devrait se concentrer sur sa mission essentielle : le pilotage stratégique de l'action culturelle à l'étranger, l'exercice de la tutelle, les relations avec les autorités ministérielles et avec le mouvement des Alliances françaises. Elle conserve ainsi des responsabilités et des moyens de gestion dans les domaines du cinéma, de l'audiovisuel, de la langue française et du patrimoine, qui devraient relever des opérateurs. À l'inverse, elle ne répond pas à certaines attentes des opérateurs spécialisés, notamment en matière de définition des priorités géographiques. Une telle situation diffère de celle du *British Council*, qui se contente de sa Charte royale de 1936 pour ses objectifs structurants de service public, et ne sollicite l'agrément du *Foreign&Commonwealth Office* (FCO) qu'en cas d'opérations majeures.

Comme la Cour l'a déjà constaté, la DGM est une administration dont l'efficacité pâtit de l'étendue de ses compétences. Sa dernière réforme permet de mieux appréhender l'unité du champ de l'action culturelle extérieure. Elle doit être poursuivie par un recentrage sur les fonctions qui ne peuvent être assumées par d'autres ministères ou déléguées aux opérateurs.

⁴⁰ La direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DCCUR) résulte de la fusion en mars 2013 de la direction de la politique culturelle et du français et de la direction des politiques de mobilité et d'attractivité.

B - La mobilisation des opérateurs spécialisés

Le manque de stratégie formalisée n'entame pas le dynamisme des acteurs locaux ou des opérateurs. Ainsi, pour plus de 90 % des postes, les leviers mobilisables pour l'action culturelle se retrouvent essentiellement dans l'équipe culturelle locale elle-même, les Alliances et, plus généralement, les actifs culturels locaux.

La loi du 27 juillet 2010 n'a pas prévu de doter les deux opérateurs de leur propre réseau. Ces derniers ont cependant fait preuve, dans la limite de leurs compétences et de leur montée en puissance, d'initiatives appréciées du réseau.

1 - Campus France, une dynamique à poursuivre

Campus France, qui n'a été mis en place qu'après le décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011⁴¹, est chargé d'assurer la mobilité étudiante et la promotion de l'enseignement supérieur français. Il maîtrise ces problématiques tout en faisant preuve d'initiative. Si le contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre les deux ministères et Campus France n'est pas encore signé, plus de 18 mois après avoir été annoncé par son décret constitutif, l'établissement procède néanmoins à des analyses détaillées des systèmes universitaires et de la mobilité étudiante des grands pays ou zones géographiques, susceptibles de constituer des outils d'aide à la décision pour les postes et la direction générale de la mondialisation (DGM). L'opérateur entretient des liens étroits avec les conférences d'établissements⁴². Il anime en outre le forum Campus France auquel participent les universités et les grandes écoles. Le professionnalisme de ses personnels, la pertinence de leurs propositions, y compris pour des dossiers complexes dans le domaine scientifique et de la recherche, sont, à cet égard, loués par ses partenaires ainsi que par les postes.

2 - L'Institut français, une montée en puissance inachevée

L'Institut français, dont un des quatre objectifs est, selon son contrat d'objectifs et de moyens (COM), de « soutenir et développer l'action du réseau culturel dans le monde », dispose en 2013 d'un budget de 60,2 M€ (dont 39,5 M€ pour l'Institut français Paris et 20,7 M€ pour

⁴¹ Son conseil d'orientation, prévu par le décret de 2011, n'a même commencé à fonctionner qu'à compter de mai 2013.

⁴² Conférence des présidents d'universités, conférence des grandes écoles, conférence des directeurs d'écoles d'ingénieurs.

l'expérimentation) et d'un effectif autorisé de 183 ETP. Sa montée en puissance a été contrariée par les réductions des subventions dont il a été l'objet dès 2012 (gel de 3 M€ pour 2012) et par sa difficulté à mobiliser des financements extérieurs⁴³. Son coût de fonctionnement atteint, en 2013, 13,7 M€, un montant supérieur de 50 % à celui de CulturesFrance en 2009 (9,2 M€), ce qui tient au moins en partie à ses compétences élargies. Les attentes des postes interrogés par la Cour à son égard portent d'abord sur un soutien financier⁴⁴. Hors expérimentation, l'Institut ne dispose cependant que d'un budget d'intervention de 13,5 M€ tandis que ses coûts de fonctionnement et de personnel représentent respectivement 35 % et 31 % de ses charges en 2013. Comme le regrette le ministère, il ne consacrait ainsi qu'environ 14 % de son budget d'activités en 2012 à des subventions directes au réseau public alors que son objectif était de 37,5 %.

L'Institut a réussi, dès sa première année d'existence, à trouver sa place, aux prix parfois de quelques difficultés dans des pays, tels que l'Argentine ou la Colombie, où la réputation des Alliances françaises était particulièrement établie. L'apparition d'une marque commune, objectif de la création du nouvel opérateur, a généralement facilité la conclusion de partenariats, par exemple au Royaume-Uni avec certaines institutions britanniques. Elle a néanmoins été considérée par la Fondation Alliance française comme « un affichage ambigu »⁴⁵ en raison de l'absence de liens formels entre l'Institut français et les instituts fusionnés. Si le ministère a dû arbitrer quelques conflits locaux (Chine, Portugal, Brésil), la crainte d'une « guerre des marques » évoquée par la Fondation⁴⁶ ne s'est cependant pas concrétisée,

L'Institut français est également parvenu à proposer au réseau des instruments modernes, notamment des plateformes numériques (bibliothèque numérique Culturethèque lancée en novembre 2012 et catalogue IFCinéma de 160 films en ligne mis en place en juin 2011 notamment) ainsi qu'une pratique d'appel à projets fondée sur le double critère de la qualité du projet et du cofinancement (recherche de l'effet de levier). Nombre de ces initiatives ont été bien accueillies par le réseau -, y compris par les Alliances françaises qui utilisent aussi ces outils -, mais également par le ministère de la culture et de la communication (MCC),

⁴³ Hors financement des saisons, l'Institut a mobilisé 2,6 M€ de cofinancement en 2012 et n'en prévoit que 2,5 M€ en 2013. Il n'est parvenu à bénéficier que de 197 000 € en 2012 au titre du mécénat alors qu'il en attendait 1 045 000 €.

⁴⁴ Selon un décompte provisoire, les principaux bénéficiaires de subvention ont été en 2012 l'IF Afrique du sud (360 000 €), l'IF Allemagne (324 000 €), l'IF Madagascar (266 000 €), l'IF Chine (177 000 €) et l'IF Russie (177 000 €).

⁴⁵ Note de la Fondation Alliance française du 6 novembre 2012.

⁴⁶ Rapport d'activité de la Fondation pour 2011.

qui estime que l'Institut français a bien saisi le virage du numérique. Ces outils sont cependant trop récents pour que le bénéfice puisse en être entièrement mesuré.

Si elle est appréciée du réseau en matière de formation des agents, l'intervention de l'Institut français n'est cependant pas sans susciter quelques critiques de certains postes. Ceux-ci ont été initialement déstabilisés par la procédure d'appel à projets, qui les met en concurrence avec d'autres acteurs français ou étrangers. Ils évoquent une tendance centralisatrice de nature à encadrer les initiatives locales. Ils estiment que l'opérateur n'occupe pas suffisamment le terrain de la coopération culturelle ou linguistique et qu'il demeure marginal sur le champ universitaire, scientifique et de la recherche, ainsi que pour l'audiovisuel et les médias.

Les postes, en réponse au questionnaire adressé par la Cour, ont exprimé des attentes vis-à-vis de l'Institut. Ils souhaiteraient, en particulier, qu'il contribue plus efficacement à la diffusion des bonnes pratiques ainsi qu'au soutien des postes dans leurs recherches de partenariat opérationnel (expertises, cofinancement de projets) et de mobilisation des collectivités territoriales françaises. Pour eux, l'Institut doit avoir avant tout un rôle de soutien logistique et de prestation de service plutôt que de concepteur d'une programmation de leurs activités, qui pourrait s'inscrire dans des conventions-cadre comme celles passées avec le réseau au Maroc et envisagées en Allemagne.

Une telle position entretient l'ambiguïté sur la capacité d'initiative de l'Institut vis-à-vis du réseau. Si la voie est étroite, l'Institut devrait être encouragé à diriger l'effort dans les domaines prioritaires : formation, développement des plates-formes technologique, relations avec le ministère de la culture et de la communication (MCC) et les opérateurs qui en dépendent. Dans cette configuration, après accord de son autorité de tutelle selon des modalités précisées dans son contrat d'objectifs, l'Institut français devrait pouvoir mener des actions impliquant plusieurs postes du réseau.

C - La question de l'expérimentation du rattachement de douze postes

1 - Une expérimentation limitée dans ses principes

Par l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, le législateur a souhaité que le rattachement du réseau culturel public à l'Institut français fasse l'objet d'une expérimentation. Imaginée à partir de l'été 2009 par le ministre pour

surmonter les réticences rencontrées, cette disposition a eu pour objet d'évaluer aussi objectivement que possible une idée récurrente dans les travaux du Parlement, qui visait :

- d'une part, à doter l'action culturelle extérieure d'un grand opérateur ayant la capacité de piloter directement le réseau, afin d'améliorer sa gestion, notamment en matière de ressources humaines ;
- d'autre part, à octroyer aux composants du réseau un nouveau statut en tant que bureaux d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), afin de leur offrir une capacité d'action supplémentaire, notamment en matière de levée de fonds et d'attribution de subventions.

Cette expérimentation a conduit au « rattachement » à l'Institut français de 12 postes du réseau public (renommés bureaux locaux de l'Institut), sélectionnés en janvier 2011⁴⁷, afin d'évaluer à partir de cet échantillon les conditions concrètes d'un tel rattachement. Le ministère des affaires étrangères a d'emblée souligné la difficulté résultant de la dissymétrie entre les mandats respectifs de l'Institut français, contenu par la loi de 2010, et des postes du réseau, plus larges (coopération scientifique, coopération administrative, coopération universitaire, aide au développement). Cette limite est reconnue tant par l'Institut français que par Campus France.

La loi a prévu une durée d'expérimentation de trois ans et a demandé au gouvernement de remettre, chaque année, aux commissions permanentes compétentes des deux assemblées parlementaires « un rapport d'évaluation prospective des résultats de cette expérimentation »⁴⁸. Ces rapports ont été produits comme prévu. Des échanges avec l'ensemble des parties prenantes, il résulte que l'expérimentation a été conduite conformément au cahier des charges par l'ensemble d'entre elles.

⁴⁷ Cambodge, Chili, Danemark, Émirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Inde, Koweït, Royaume-Uni, Sénégal, Serbie, Singapour.

⁴⁸ Le décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français a précisé le calendrier de remise de ces rapports : avant le 31 mars 2011 pour le premier ; avant le 31 mars 2013 (au titre de 2012) pour le deuxième et avant le 31 octobre 2013 pour le dernier (au titre de 2013).

Calendrier de l'expérimentation du rattachement du réseau

- Début officiel de l'expérimentation : 28 juillet 2010 (publication de la loi au JORF)
- Création de l'Institut : 1^{er} janvier 2011
- Désignation des postes expérimentateurs : 6 janvier 2011 (Cambodge, Chili, Danemark, Émirats Arabes Unis, Géorgie, Ghana, Royaume-Uni, Inde, Koweït, Sénégal, Serbie, Singapour) (Syrie exclue)
- Première réunion des COCAC expérimentateurs : 11 février 2011
- Deuxième réunion des COCAC expérimentateurs : 17 juin 2011
- Arrêté fixant le cahier des charges : 15 février 2011
- Premier rapport d'évaluation : mars 2011 (co-rédigé par le ministère et l'Institut)
- Lancement du nouvel outil de gestion commun au réseau et aux 12 postes : juillet 2011
- Formation comptable pour 50 agents de 12 postes expérimentateurs : octobre 2011
- Formation des postes expérimentateurs au logiciel AGE : octobre 2011
- Nomination de l'agent comptable : arrivé à l'Institut le 1^{er} novembre 2011
- Décret instituant les directeurs des bureaux de l'EPIC en qualité d'ordonnateurs et donnant au président de l'IF la possibilité de nommer des agents comptables secondaires
- Rattachement des 12 postes à l'Institut français : 1^{er} janvier 2012
- Passage au régime de la comptabilité publique : 1^{er} janvier 2012
- Note interne du secrétaire général du MAE (sur la base des réponses au questionnaire adressé aux expérimentateurs dans la perspective du second rapport d'évaluation remis au Parlement fin mars 2013) remis au ministre à sa demande le 30 novembre 2012
- Deuxième rapport d'évaluation : 28 mars 2013
- Troisième rapport d'évaluation : attendu avant la fin octobre 2013

Source : Cour des comptes

L'expérimentation n'a cependant en fait été engagée qu'au 1^{er} janvier 2012, lorsque les établissements à autonomie financière (EAF) concernés ont été érigés en bureaux de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et que les conditions techniques minimales ont été réunies. L'expérimentation effective n'aura donc duré à

ce jour qu'à peine 18 mois. Les douze premiers mois ont été consacrés à la mise en place du cadre de l'expérimentation (logiciels, règles comptables, etc.) et des acteurs (création *ex nihilo* de certains EAF et mise en place de l'agence comptable). Il n'est donc pas possible d'examiner à ce jour le fonctionnement des 12 bureaux locaux rattachés sur un rythme d'activité normal.

Le protocole d'expérimentation conclu avec l'Institut a exclu, conformément au cahier des charges adopté et pour préserver la comparabilité avec les autres EAF, toute innovation ou prise de risque. De plus, comme le reconnaît le ministère, la clause de réversibilité prévue par la loi a limité les effets de l'expérimentation. Ce protocole s'est révélé trop restrictif pour permettre l'élaboration expérimentale d'un nouveau modèle économique pour le réseau.

2 - Des résultats peu exploitables

L'analyse du fonctionnement des Instituts rattachés fait apparaître une forte diversité dans les résultats obtenus. Des facteurs communs ont pu être mis en avant, aussi bien positifs, telle la capacité nouvelle des bureaux locaux à accorder des subventions, que négatifs, comme le risque accru de fiscalisation des activités⁴⁹.

La mise en place de l'expérimentation a été marquée par certaines ambiguïtés, dues notamment au fait que le directeur du bureau local resté également conseiller culturel de l'ambassade, ou encore aux règles nouvelles de mise en place des crédits. Cette situation a conduit à des déceptions plus ou moins marquées au sein des postes expérimentateurs, qui s'étaient portés volontaires pour cet exercice dans l'espoir de redéfinir leurs modalités d'action. Sur le plan budgétaire, les dotations allouées aux bureaux de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) ont continué d'être déterminées par le ministère des affaires étrangères. Sur le plan comptable, la globalisation des lignes budgétaires a cependant simplifié la gestion des bureaux locaux par rapport à leur situation antérieure.

L'expérimentation étant réduite à des sujets comptables et budgétaires, la situation des postes rattachés ne se différencie pas fondamentalement de celle des postes qui demeurent sous l'autorité directe du ministère, de telle sorte que les résultats de l'expérimentation ne sont pas interprétables. C'est ce que confirme la deuxième auto-évaluation établie par le ministère des affaires étrangères, sans véritable concours de l'Institut français, et transmise au Parlement en avril 2013.

⁴⁹ Ce risque s'est surtout matérialisé à ce jour dans des pays non expérimentateurs.

L'hypothèse du rattachement est considérée avec réserve par la Fondation Alliance française, qui n'a pas été associée à l'expérimentation et craint, dans cette perspective, un transfert à l'Institut de la gestion des agents affectés par le ministère auprès des Alliances. Celle-ci fait valoir que le rattachement priverait le réseau public d'une capacité à arbitrer objectivement entre les Instituts et les Alliances. Ces craintes, déjà fondées sur la situation résultant de la fusion réalisée entre service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et établissement à autonomie financière (EAF), paraissent cependant excessives au vu des situations localement constatées.

Une autre étude, récemment produite par la direction générale de la mondialisation (DGM), évalue à 52 M€, sur le triennal 2014-2016, le coût du rattachement de l'ensemble du réseau à l'Institut français, soit une estimation inférieure à la fourchette de 55 à 75 M€, qui avait été avancée dans une étude remise au ministre des affaires étrangères en 2010. Ce montant paraît réaliste mais doit être interprété. Concernant principalement des charges de personnel, il a été calculé sur la base de coûts instantanés pour le ministère alors que ceux-ci s'annulent sur le long terme (c'est le cas des pensions des agents) et en prenant l'hypothèse de la création de conseillers dans 15 ambassades, qui seraient rendus nécessaires par la partition des responsabilités. Il n'a en revanche pas pris en compte les économies potentielles que le rattachement permettrait d'obtenir par une gestion plus dynamique du réseau (fermeture de postes, utilisation de résidents, recrutement d'ADL).

Le résultat de l'expérimentation conditionne non seulement l'avenir de l'Institut français, mais aussi celui du réseau. La fin de l'expérimentation ne devrait pas conduire à un retour au *statu quo ante* mais permettre de relever plusieurs défis : l'exercice d'une tutelle stratégique sur le réseau, les modalités des prestations des opérateurs, le statut juridique du réseau et l'adaptation de la gestion des ressources humaines aux objectifs poursuivis.

À l'inverse, le rattachement des établissements à autonomie financière (EAF) à l'Institut français permettrait de résoudre plusieurs problèmes mais ne serait, comme le reconnaît l'Institut français lui-même, réalisable qu'à moyen terme. L'Institut ne dispose en effet pas encore des capacités pour assumer une telle gestion, qui requerrait des transferts importants et délicats de compétences et d'agents en provenance de la direction générale de la mondialisation (DGM). Le ministère aurait du mal à absorber le surcoût dans le cadre de son triennal budgétaire 2013-2015.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le réseau français demeure le premier réseau culturel à l'étranger par le nombre de ses implantations et se présente comme un ensemble composite. Son action doit en outre être conjuguée avec celle du réseau des établissements scolaires français à l'étranger, lui-même le premier au monde, et de nombreux opérateurs publics. Ne bénéficiant que d'une part réduite du budget de l'action culturelle extérieure, il est confronté à une érosion de ses crédits budgétaires, que ne compense qu'en partie un recours croissant à des ressources externes.

Ce réseau subit une diminution régulière de ses effectifs, sans que leur répartition, du point de vue de l'origine ou du statut des agents, ait substantiellement changée au cours des dernières années. Les contraintes de gestion liées à l'emploi majoritaire d'agents en contrat à durée déterminée ont jusqu'ici sérieusement limité les tentatives de professionnalisation du réseau.

Le pilotage de l'action du réseau n'associe pas suffisamment les ministères concernés. Le ministère des affaires étrangères a tenté d'adapter son organisation centrale pour mieux appréhender le champ du réseau. Il ne fonde cependant toujours pas son action sur une démarche stratégique ou d'évaluation qui permettrait de mieux cadrer la mission des acteurs locaux et des opérateurs spécialisés. Ces difficultés ont été compensées par l'intervention des nouveaux opérateurs spécialisés et le dynamisme des postes pour contribuer à la modernisation de leurs propres outils.

Enfin, l'expérimentation du rattachement du réseau public à l'Institut français a été trop brève et limitée pour produire des résultats d'une portée significative. Trois ans après la loi qui l'a décidée, des défis demeurent à relever.

Dans ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. poursuivre la démarche de professionnalisation des agents du réseau, en la fondant sur une analyse des compétences requises et des formations nécessaires ;*
- 2. améliorer le pilotage interministériel de l'action culturelle extérieure sur la base d'une stratégie élaborée et mise en œuvre au sein d'une instance commune ;*
- 3. mettre en place une procédure d'évaluation des projets du réseau culturel ;*

4. *confier à l'Institut français et à Campus France le rôle principal d'intermédiation entre les acteurs nationaux de leur domaine respectif et le réseau ;*
5. *permettre à l'Institut français de s'appuyer sur le réseau pour mener des actions communes en le mentionnant expressément dans son futur contrat d'objectifs et de performances.*

Chapitre II

La capacité du réseau à renforcer

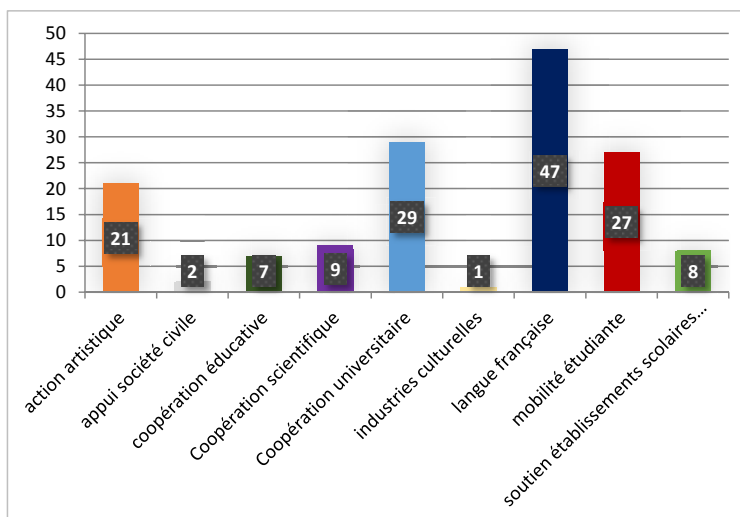
l'attractivité de la France

Objet régulier de l'attention gouvernementale⁵⁰, l'attractivité de la France est difficile à mesurer. Elle se manifeste par l'attachement des élites locales à la langue ou à la culture françaises, à la mobilité étudiante en direction des universités françaises et la place de la recherche française dans le monde.

Si le réseau concentre l'essentiel de ses actions dans ces domaines, le soutien des intérêts économiques reste un sujet à approfondir, bien qu'il retienne l'attention croissante des autorités.

⁵⁰ Cf. notamment, le séminaire gouvernemental du 7 février 2005 qui lui avait été consacré.

Graphique n° 2 : l'attractivité de la France, les différents domaines d'action du réseau



Source : réponses des postes au questionnaire de la Cour des comptes à la question relative aux actions qui leur paraissent les plus prioritaires (en % des réponses).

I - La promotion du modèle français

A - La culture, atout maître de la diplomatie d'influence

En dépit des réserves du sénateur Adrien Gouteyron⁵¹ selon qui « le portrait flatteur que dressent certaines de nos ambassades à l'étranger d'une France, « puissance économique moyenne mais hyperpuissance culturelle », n'est pas convaincant », les tables rondes organisées par la Cour, comme les rapports de nombreuses missions d'inspection des postes par l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE), confirment que l'action culturelle, au sens large, est un levier important pour l'image de la France. Les propos de l'ambassadeur de France en

⁵¹ Adrien Gouteyron - Rapport d'information sur *L'action culturelle de la France à l'étranger* - Sénat (juin 2008).

Uruguay dans son rapport de fin de mission de novembre 2009, vont d'ailleurs en ce sens : « si nous existons en Uruguay, alors que (...) le français comme langue est en net recul, c'est parce que les élites et la classe moyenne (ici dominante) ont un rapport affectif avec la culture française, à travers une présence permanente dans la vie culturelle, le rayonnement du lycée français (1 000 élèves) et de l'Alliance française (...) C'est cette présence culturelle et scientifique qui nous fait exister sur le plan politique et aussi économique. ».

Cette perception est corroborée par les rares analyses d'opinion disponibles. Une étude réalisée en 2012 pour la BBC par la société Globescan auprès de 25 000 personnes de divers pays montre que l'influence de la France est considérée comme positive par 48 % des sondés, 22 % la considérant comme « essentiellement négative » et les autres ne se prononçant pas. Pour les sondés qui ont une position positive, la France est perçue à travers le prisme de ses traditions et sa culture et pour ceux qui ont une opinion négative à travers celui de sa politique étrangère. Le sondage réalisé auprès de 13 000 personnes interrogées dans douze pays par TNS Sofres pour l'AEF (France-Médias Monde) en février 2012 sur l'image et l'attractivité de la France pour les étrangers montre une image globalement positive, reposant davantage sur un goût pour des « traditions culturelles », telles que la mode et la gastronomie (70 % et 80 % des sondés reconnaissant l'excellence française dans ces domaines), que sur l'idée d'une compétence dans les secteurs de pointe comme l'aéronautique ou les télécommunications.

Les responsables du ministère des affaires étrangères (MAE) sont conscients de l'atout que représente l'image de la France dans de nombreux pays. L'orientation générale de l'action est cependant rendue d'autant plus complexe que l'image de la France n'est plus mesurée par le ministère comme il le faisait il y a quelques années, sur la base de travaux périodiques des ambassades, le ministère n'ayant pas été convaincu de leur apport. Il est nécessaire que les services de presse des ambassades soient désormais associés à l'action du réseau, au-delà même de la simple collecte des indices de l'activité culturelle (retombées dans les médias des manifestations, etc.) qu'ils se bornent souvent à effectuer.

B - Un modèle à renouveler

Le modèle français est ambitieux, comme en témoignent les efforts de promotion du patrimoine et des traditions nationales, aussi bien que ceux de soutien à la création contemporaine. Comme le rappelle une note récente du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, « nous nous voyons alternativement comme des inventeurs, et comme les

détenteurs du secret d'un certain mode de vie que le monde nous envie. Nous plaçons successivement nos espoirs dans les productions traditionnelles et dans l'innovation radicale »⁵². L'action culturelle française porte tant sur les efforts de restauration du temple Baphuon à Angkor (Cambodge), pour un budget de 6 M€ entre 1996 et 2011, que sur le soutien aux échanges entre galeries d'art contemporain de Paris et Berlin. Pour les personnalités réunies par la Cour lors de tables rondes, l'action culturelle de la France et de son réseau à l'étranger est jugée parfois quelque peu passéiste, trop centrée sur le registre de l'émotionnel et pas suffisamment liée à l'économie et à l'industrie. Un consensus paraît se dégager dans les postes pour tenter de renverser l'image traditionnelle sans négliger le capital immatériel accumulé.

En Turquie par exemple, ce sont les partenaires locaux du réseau eux-mêmes qui appellent la France à se renouveler : « dès qu'on parle de culture, on pense à la France qui a influencé de nombreux pays au plan culturel. Mais aujourd'hui, il faut que la France change : le futur de la culture, c'est la création, l'innovation et les industries culturelles. La France doit apparaître plus ouverte sur le monde et pas seulement sur ses anciennes colonies, et se renouveler. Les Néerlandais, les Anglais et les Américains (qui dominent le monde des arts) sont les plus efficaces », indique une fondation turque.

Le modèle, centré sur un réseau d'établissements français de qualité et sur la défense de la langue, semble certes éprouvé, mais sa pertinence n'est pas assurée par rapport aux objectifs nouveaux. Dans son rapport précité, Mme Julia Kristeva-Joyaux relevait que « le réseau culturel français souffrait d'une approche souvent très traditionnelle de la réalité socio-culturelle mondiale ». Il n'existe pas en effet de corrélation forte entre les pays émergents et les pays francophones, ce qui appelle à inventer de nouveaux instruments. En Turquie, par exemple, la priorité donnée à l'Université de Galatasaray trouve ses limites : son vivier est plus restreint, la maîtrise du français par les étudiants décline, et surtout elle capte des moyens budgétaires qui permettraient de lancer des partenariats avec d'autres universités en pointe, notamment sur la recherche et les sciences.

Cette nécessité de rajeunir la perception de la culture française sans sacrifier la valeur patrimoniale de notre offre culturelle, également identifiée par les postes, aussi bien dans les pays sans grande tradition francophile (Inde) que dans ceux où la France disposait d'un capital

⁵² Contribution au séminaire gouvernemental du 19 août 2013 « Quelle France dans dix ans ? ».

aujourd'hui en déclin (Mexique), représente un enjeu décisif des prochaines années.

II - La relativisation du rôle de la langue

A - La situation menacée de la langue française

La langue française, qui constitue la base du modèle français d'action culturelle extérieure depuis la seconde guerre mondiale, demeure une priorité réaffirmée dans le Livre blanc de 2008. Elle continue d'attirer un important public, notamment dans les écoles et les lycées français (croissance de 5 % par an) ou dans les Alliances françaises (progression de 9 % entre 2009 et 2011). Pour les postes interrogés par la Cour, elle demeure clairement la première modalité d'action du réseau à l'étranger.

Selon les documents budgétaires, le nombre d'élèves inscrits dans des sections scolaires bilingues dans le monde est passé de 1,43 million en 2008 à 1,67 million en 2012 (+ 17 %) mais cette progression semble tenir à l'évolution des modes de comptabilisation. Si les inscrits aux cours de langues des établissements à autonomie financière (EAF) et des Alliances sont, de leur côté, passés de 815 500 en 2009 à 1 075 000 en 2012 (+ 32 %), le nombre d'heures de cours correspondantes (45 millions en 2012) n'a progressé que de 10 %. Selon la Fondation, le nombre d'heures et d'apprenants a même baissé en 2012, respectivement de 6,3 % et de 5,2 % en 2012. Là encore, ces données doivent être prises avec prudence en raison des modes de comptabilisation, notamment au sein des 86 % des Alliances qui ont une activité d'enseignement du français. Le nombre de candidats aux certificats de langue française a connu une évolution de même ordre (+ 44 %), passant de 331 000 en 2009 à 478 000 en 2012.

La géographie des cours de langue française peut parfois surprendre car elle est fonction de paramètres particuliers (pouvoir d'achat local, volonté d'émigrer, etc.). Elle est ainsi forte au Bangladesh où les deux Alliances françaises de Dhaka et de Chittagong jouissent d'une grande visibilité, ou au Botswana où les cours de langues dispensés par les Alliances françaises ont progressé de 40 % en trois ans en raison des perspectives économiques en Afrique francophone. Au Koweït, la francophonie apparaît également en expansion depuis quelques années. En revanche, la baisse de 7 % du nombre d'heures dispensées par les Alliances en 2012 est interprétée comme la conséquence du durcissement de la politique d'immigration du Québec.

Selon l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), il existe 900 000 professeurs de français et plus de 100 millions d'élèves et d'étudiants francophones dans le monde. Le ministère des affaires étrangères (MAE) estime que le nombre de locuteurs quotidiens en français pourrait passer de 220 millions actuellement (dont près de la moitié en Afrique) à environ 500 millions en 2050 du fait des prévisions de croissance démographique en Afrique. Pourtant, selon les ambassades, la francophonie régresse néanmoins dans de très nombreux pays, notamment d'Afrique et de l'OCDE. Elle occupe d'ailleurs un rang modeste dans les nouveaux médias⁵³ et la couverture des télévisions et des radios françaises est menacée dans nombre de pays.

Francophonie, les indices d'un déclin

Certaines illusions méritent d'être dissipées. Selon un ancien ambassadeur en poste à Hanoï, le Vietnam n'a jamais été un pays francophone, ne comptant que 300 000 locuteurs dans un pays de 90 millions d'habitants. Historiquement, les grands lycées français n'ont été fréquentés que par les colons et les élites locales. L'importance de la francophonie au Vietnam n'est qu'apparente, même si l'OIF y a implanté son bureau régional à Hanoï.

En Tunisie, la francophonie est, selon le ministère, « fragilisée par l'insuffisance du niveau de l'enseignement général de masse et la désaffection vis-à-vis des médias francophones », ce qui ne laisse que 30 % de francophones réels en 2012 selon l'ambassade.

En Israël, l'ambassade reconnaît « une francophonie exceptionnelle (un Israélien sur 10) mais en déclin, faute de relais ».

En Géorgie, l'ambassade indique, dans son plan d'action de 2008, que « le mythe d'une Géorgie francophone, membre observateur de l'OIF, ne saurait faire illusion : le français disparaît parce que le choix du tout anglais a été fait par ce pays qui aspire à devenir le représentant dans le Caucase du modèle américain ». Malgré un schéma de relance, l'ambassade indique dans un nouveau plan d'action en 2012 que « la langue française est en grave recul ».

En Russie, le plan d'action indique en 2010 que si le français demeure la 3^{ème} langue enseignée en Russie, elle connaît une « baisse préoccupante », ayant perdu 750 000 apprenants en 10 ans.

⁵³ Selon l'UIT en juin 2012, le français n'est que la 9^{ème} langue sur internet (avant le coréen) alors qu'il représente le 4^{ème} contingent de locuteurs en première langue.

En Biélorussie, le français demeure également la 3ème langue étudiée (4,5 % de la population, soit environ 40 000 élèves). Mais, selon le constat fait en 2009, « l'érosion de notre langue au profit de l'anglais est particulièrement sensible dans les zones rurales ».

En Ouzbékistan, le français est jugé en 2010 en net déclin par le ministère avec une « baisse inquiétante du niveau des professeurs de français dont près de 95 % ne sont jamais allés en France ».

De même, ce repli de l'usage du français est fréquemment constaté lors des missions de l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) : en Albanie en octobre 2010, ou à Malte en novembre 2010, au Burundi en décembre 2011 ou en Angola en janvier 2012. Il décline en Australie en février 2011, du fait de la fermeture de nombreux départements de français dans les universités et de la forte concurrence de l'apprentissage des langues asiatiques ou au Portugal en janvier 2012 en raison de son déclin dans le système scolaire.

Même dans des bastions supposés comme le Sénégal, le français, langue officielle, n'est maîtrisé, selon une évaluation optimiste, que par un tiers environ de la population âgée de plus de dix ans.

En Haïti, pays francophone, « notre langue n'y est parlée que par une petite minorité et doit faire face à la concurrence de l'anglais et de l'espagnol, alors que la langue d'usage commun est le créole ».

Au Cambodge, « notre langue a connu un fort recul (...). Elle est aujourd'hui assez largement supplantée par l'anglais qui est davantage pratiqué dans la région. L'insertion régionale du Cambodge et sa participation à l'ASEAN, largement anglophone, jouent dans le sens d'un recul du français. (...). Notre langue [y] occupe ainsi une place assez paradoxale. Aujourd'hui on estime que moins de 3 % de la population parle notre langue ; celle-ci est pourtant pratiquée par la moitié environ des membres du gouvernement ».

Dans le cas du Royaume-Uni, le français est, par tradition, la langue la plus enseignée. Toutefois, depuis près d'une dizaine d'années, le nombre d'élèves choisissant de présenter le français aux examens scolaires GCSEs et A-Levels (Standard grades) n'a cessé de décroître à un rythme de plus de 7 % par an. Si en 2000, plus de 341 000 GCSE en français étaient passés, ils n'étaient plus que 141 000 en 2011. Une baisse moins prononcée est constatée pour les A-Levels, passant de 13 300 en 2004 à un peu moins de 12 000 en 2011. L'absence d'obligation d'enseignement des langues vivantes étrangères en dehors des trois premières années de l'enseignement secondaire (il n'y a aucune obligation en Ecosse) explique ce recul continu et laisse entrevoir une stabilisation. L'allemand a au demeurant subi une érosion plus

importante encore. Seul l'espagnol consolide régulièrement ses positions comme dans le monde entier. La promotion du français doit ainsi faire face à un contexte très difficile dans une société où l'appétence pour les langues étrangères reste limitée à une élite sociale et intellectuelle scolarisant ses enfants dans les grandes institutions privées. Peu à peu, le français se trouve placé dans une position de « niche » et de marqueur social fort.

Source : Cour des comptes.

Une des clés de la présence de la langue française est son statut dans le système scolaire ou universitaire local, pour peu qu'il soit efficace. Au Brésil, le français demeure une langue facultative dans le système scolaire, ce qui plafonne de fait le nombre de ses apprenants à environ 250 000 en 2011 dont 35 000 dans le réseau des Alliances. En Corée du sud, une baisse du nombre d'apprenants est intervenue depuis l'abandon de l'enseignement d'une seconde langue obligatoire en 2000 (division par 6 : 46 000 en 2011 contre plus de 280 000 en 2000). Aux Émirats Arabes Unis, la langue française a disparu des programmes officiels. À l'inverse, au Nigéria, l'intention du chef de l'État d'ériger le français en deuxième langue officielle favorisera sa diffusion dans l'enseignement local. En Chine, les 104 départements universitaires de français qui drainent plus de 100 000 apprenants constituent un centre d'attention du poste.

Cependant, les postes n'ont pas toujours tous les leviers d'action pour promouvoir le français dans le système scolaire local.

B - La nécessité d'un soutien plus différencié

Si, comme l'indique l'ancien responsable de CulturesFrance, la langue française est un « marché d'avenir », notamment en Afrique et au Maghreb, où la démographie joue théoriquement en sa faveur, la quasi-totalité des pays émergents ne sont pas des bassins francophones et les perspectives y sont limitées. La direction Asie admet qu'en Chine, au Pakistan ou à Singapour, la promotion de la langue ne peut être l'instrument privilégié de l'action culturelle.

Il ne s'agit naturellement pas, alors que vient d'être adopté un « plan d'actions pour la francophonie » en octobre 2012, de renoncer à sa promotion. Dans certains pays asiatiques anglophones (Bangladesh, Australie, Birmanie, Brunei ou Malaisie), la direction d'Asie considère, par exemple, que celle-ci doit être conservée comme l'une des priorités ; de même, la direction d'Europe continentale estime que la francophonie doit être activement soutenue en Albanie, en Biélorussie, en Géorgie, au

Kazakhstan, en Macédoine, en Russie, en Serbie et au Turkménistan. Il en va ainsi en Inde, où la francophonie est considérée comme un atout : le français demeure, après l'anglais, la langue étrangère la plus enseignée dans les écoles et les universités, le plus souvent privées, qui sont celles qui se développent le plus rapidement. 1,25 million d'élèves et d'étudiants indiens apprennent notre langue alors que l'allemand suit à distance avec 150 000 élèves.

Pour nombre de postes, la politique de promotion de la langue est au cœur de la stratégie française d'influence et étroitement liée aux autres enjeux de l'attractivité française. Directement, elle favorise la proximité avec notre pays, sa culture et ses valeurs ; indirectement, elle permet les échanges dans tous les domaines et facilite notamment la mobilité universitaire vers la France, les partenariats scientifiques et, au-delà, les partenariats et échanges industriels et commerciaux. L'ambassade de France en Indonésie, précisait que ces trois axes « se comprennent comme étant intégrés à notre offre de coopération : la coopération universitaire encadre et permet la mobilité ; elle se nourrit de la coopération scientifique qui donne des perspectives à plus long terme ; en amont, elle repose sur notre capacité à faire de la langue française une langue de choix pour les étudiants indonésiens, en tant que langue d'accès à des savoirs et des métiers ».

La France, estimant que le soutien à la francophonie s'inscrit aussi dans une logique d'aide au développement, finance plusieurs fonds de solidarité prioritaire (FSP) de cet ordre sur le programme 209, comme par exemple au Cambodge (FSP mobilisateur « Valorisation du français en Asie du Sud-est »), au Kenya (FSP « Appui au développement du français » de 2 M€ clôturé à l'été 2012), en Angola (FSP ADELFA de 840 000 €) ou au Burundi (FSP « Projet d'appui à la rénovation de l'enseignement supérieur » et FSP « Promotion de la langue française »). Privilégiant les approches régionales et les finalités professionnelles, le ministère finance un FSP « Solidarité avec la jeunesse des pays du sud de la Méditerranée (Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Tunisie) » et s'apprête à lancer un FSP « 100 000 professeurs pour l'Afrique ». Il vise désormais plus la coopération éducative que la coopération linguistique. Il est cependant manifeste que les résultats dans ce domaine passent avant tout par l'action des institutions multilatérales.

Tout en envisageant la poursuite de l'effort de défense de la francophonie en tant que vecteur de la culture et des valeurs françaises, cette concentration sur la promotion de la langue ne répond pas toujours aux attentes.

Le Livre blanc de 2008 et plusieurs observateurs qualifiés⁵⁴ ont au demeurant souligné l'importance de la traduction d'œuvres et de travaux français en anglais, afin de permettre leur plus large diffusion. Sur ce point, le délégué général à la promotion de la langue française relève qu'au côté du plan de soutien à la traduction mis en œuvre par le Centre national du livre, le programme d'aide à la publication porté par l'Institut français constitue un bon instrument.

La maîtrise de la langue française, souvent présentée comme une clé impérative à l'accès à l'enseignement supérieur français, dissuade certains étudiants de venir faire leurs études en France. L'organisation de sections trilingues et de cours en anglais dans les universités françaises répond, d'ailleurs, à une attente forte comme l'ont souligné les postes interrogés par la Cour.

Dans certains pays, des enseignements ont été tirés de cette situation. Au sein de l'Université française d'Hanoï, l'enseignement peut être fait en anglais car les doctorats en France se font dans cette langue. En Argentine, le plan d'action de 2007 propose de prendre acte de la « quasi disparition » du français du système d'éducation publique pour porter attention aux demandes très spécialisées de publics spécifiques (médecins ou étudiants en sciences sociales), conduisant à supprimer le poste d'attaché de coopération pour le français et à déléguer à l'Alliance française certaines actions de coopération linguistique. Aux Émirats Arabes Unis, les partenaires émiriens de la Sorbonne d'Abou Dhabi, par ailleurs uniques financeurs, manifestent une forte attente en direction d'un enseignement en anglais.

Ces évolutions appellent une attitude plus pragmatique fondée sur une approche linguistique plus adaptée aux élites non francophones, qui constituent la catégorie majoritaire dans de nombreux pays à enjeux.

III - La rationalisation de l'offre artistique

A - Une offre importante mais hétérogène

La France conserve un fort pouvoir d'attractivité artistique, du fait notamment de l'existence de plus de 300 structures culturelles publiques sur son territoire. Ainsi est-elle par exemple, selon l'ambassadeur de France à Buenos-Aires en 2009, « la référence par excellence pour les artistes argentins et le public d'Argentine ».

⁵⁴ Par exemple, Anne Gazeau-Secret *op.cit.*

Les postes affichent souvent un dynamisme remarquable dans la mise en place d'opérations visant à renforcer l'attractivité de l'offre dans ce domaine. Le ministère affirme ainsi soutenir 50 000 manifestations annuelles⁵⁵. Ce foisonnement peut conduire à un certain « saupoudrage », pour reprendre l'expression de l'inspection générale des affaires étrangères dans ses observations sur le Canada (2010) ou l'Irlande (2012). Cette dispersion des moyens peut aboutir à des déceptions telles que celle du Festival du cinéma français organisé à Alger en 2012, où plusieurs réalisateurs invités, pour un coût de 65 000 €, sont intervenus devant un public quotidien de 30 personnes. Elle peut conduire à évoquer « l'agitation fébrile d'une agence de spectacles, dont les manifestations éphémères ne laissent aucune trace, tout au plus reste-t-il le vague ou l'émouvant souvenir d'une lueur »⁵⁶, si elle n'est pas contrecarrée. L'Institut français contribue à cette dispersion en sélectionnant, faute de moyens, des spectacles à moindre coût produits par de petits ensembles, à la visibilité encore modeste. L'objectif implicite du réseau paraît plus être, dans ces cas, de soutenir de petites structures françaises (compagnies artistiques locales, artistes débutants) que de maximiser la visibilité de l'action culturelle, au risque d'une présence « symbolique », faite d'événements culturels qui n'attirent qu'un nombre infime de personnes.

Bien que rangées dans la même catégorie, ces manifestations ne peuvent s'apprécier uniquement en fonction de l'importance du public mais doivent être mise en regard de critères aujourd'hui absents.

En Chine, en 2012, le poste a comptabilisé 779 466 spectateurs dont 521 554 au titre du Festival Croisements, 240 000 au titre de l'exposition Abysses et 10 370 au titre du festival du film francophone. Mais comment peuvent être appréciés les 80 participants à la journée scientifique consacrée au cancer du sein ou les 35 participants au séminaire sur l'usage du français dans les sciences ? Comparé au continent, le poste de Hong-Kong dénombre en 2012 un nombre très élevé de spectateurs des manifestations auxquels il a contribué : 2 085 983, soit près de 30 % de la population du territoire, la plupart dans le cadre des manifestations du French May (Festival de cinéma, exposition de sculpture de Nathalie Decoster, exposition Chefs d'œuvre de Picasso, etc.). Il enregistre aussi 70 participants au concours de chansons interuniversitaires et 50 au concours oratoire du Delta des Perles. En Allemagne, le nombre cumulé de spectateurs en 2012 peut apparaître relativement modeste par rapport à l'importance du réseau dans ce pays : 285 052 dont 250 000 au titre du Festival FrancoMusiques et

⁵⁵ Soit environ cinq fois plus que le *Goethe Institut* et 20 fois plus que le *British Council*.

⁵⁶ Xavier North *op.cit.*

10 000 au titre de la Semaine du cinéma français de Berlin. Que valent en regard les 80 participants au débat sur Frédéric-II à l'Université de Postdam, et les 50 autres à la présentation du manuel d'histoire franco-allemand à Leipzig, etc.?

Par ailleurs, les manifestations « de prestige » demeurent toujours apparemment appréciées, telles les tournées de la troupe « Royal de luxe » en Amérique latine en 2010, au risque de conduire, dans certains cas, comme en Roumanie en 2010, à un dérapage budgétaire en raison de la sous-estimation des coûts et de la surestimation des apports de mécénat. Au nombre des manifestations de grande ampleur, il convient de citer l'exemple de l'Australie, où le poste et les Alliances françaises locales parviennent à mobiliser chaque année 100 000 spectateurs pour un Festival annuel de cinéma, largement financé par des mécènes. De même, à Londres, la saison *Paris Calling Performing Arts* organisée par l'Institut français du Royaume-Uni (IFRU) a accueilli plus de 50 000 spectateurs pour un budget de 140 000 £, dont 45 000 £ provenant d'une subvention de l'Arts Council et autant de la Commission européenne. De tels projets ne sont pas sans risques. Ainsi, tout en étant un succès, le festival « Bonjour India » de 2010 a asséché les possibilités de cofinancement locales, et son déficit a dû être comblé par une subvention du ministère de 1 M€, sans que le bilan qu'appelait de ses vœux l'IGAE en 2011 ait été réalisé.

La seconde édition de « Bonjour India »

Organisé par la France en 2012-2013, le festival « Bonjour India » a représenté un budget de 3,8 M€, dont moins de la moitié provenant de fonds publics (742 000 € de l'Institut français en Inde, 180 000 € de soutien de l'Institut Français de Paris, 112 000 € cofinancées par des collectivités locales et l'Institut français de Paris). Ainsi, 60 % du coût a été couvert par des fonds privés, soit 2,28 M€, chiffre sans précédent et plus de trois fois supérieur à la première édition de « Bonjour India » en 2010.

Avec l'appui du réseau des Alliances françaises, 15 villes indiennes ont abrité plus de 50 événements spécifiques (soit 150 manifestations) montrant le savoir-faire français dans le domaine culturel : spectacles artistiques (tournée du ballet contemporain Preljocaj, création d'une pièce consacrée à Marguerite Duras par le metteur en scène Eric Vigner), manifestations littéraires et intellectuelles (présence de Tahar Ben Jelloun et Kénizé Mourad), colloque de la francophonie, rassemblements d'étudiants. Le dernier spectacle de « Bonjour India » a rassemblé plus de 16 500 personnes.

Source : Cour des comptes / Institut français d'Inde.

L'évolution de l'offre et de la demande artistiques justifie une plus forte différenciation de l'implication des postes. Dans certains cas, le réseau porte lui-même des actions de manière volontariste, en tant qu'opérateur direct. Dans d'autres, il est conduit à adopter une logique plus opportuniste pour accompagner, voire à exploiter judicieusement, des événements locaux ou des opérations de certains partenaires, programmées de manière indépendante. Ceci conduit les postes à développer leurs actions dans des directions différentes : d'une part, l'organisation d'événements d'envergure croissante (« Bonjour India », « Croisements » en Chine, « French May » à Hong-Kong) à forte visibilité, inscrits dans un calendrier politique et dans lesquels le financement budgétaire est minoritaire ; d'autre part, le montage d'opérations devenues modestes en raison de la faiblesse des budgets d'intervention, comme dans les Instituts français de Turquie, des Émirats Arabes Unis ou de Munich.

La question n'est pas tant la taille des opérations soutenues que celle de leur intérêt et de leur impact. Sans méconnaître l'intérêt en soi de la diversité artistique, les postes devraient avoir une attitude plus différenciée, en distinguant plus clairement les initiatives qui, présentant un intérêt majeur, exigent une forte mobilisation de leur part, des opportunités qui peuvent se présenter à eux et méritent d'être simplement étudiées.

B - « Saisons » et « années croisées », une formule à évaluer

Mis en œuvre depuis 1985, le mécanisme des « saisons » et des « années croisées » constitue, selon les termes d'un rapporteur parlementaire⁵⁷, « un outil original, éprouvé et plébiscité à l'étranger, mais aussi un mode privilégié de rapprochement étatique ». Selon le ministère des affaires étrangères (MAE), il constitue un bon moyen de valoriser l'offre nationale, d'en élargir le champ et d'obtenir une forte visibilité médiatique. L'année de la France au Brésil en 2009 illustre le succès de ce type d'action. Des années croisées France-Corée du sud sont prévues pour 2015-2016.

Ce dispositif est mis en œuvre par l'Institut français, sans pour autant être inscrit dans la loi de 2010 ou dans sa lettre de mission. La plupart des acteurs, à Paris (Comédie-française par exemple) et dans les postes, apprécient une gestion facilitée, au sein de l'Institut français,

⁵⁷ Jean Roatta, Assemblée nationale, avis sur le PLF 2012, *Action extérieure de l'État, rayonnement culturel et scientifique* (octobre 2011).

grâce à son pôle spécialisé et ses chargés de mission. Le ministère de la culture et de la communication (MCC) est associé au cycle de préparation (séminaire tenu avec l'Institut français en octobre 2012). Cependant, ce dispositif recueille un certain nombre de critiques, qui soulignent une « fausse réciprocité » : utile par sa visibilité politique forte, il est exposé aux relations bilatérales, comme le montre l'échec des saisons de la Turquie et du Mexique. Les rapports des commissaires généraux désignés pour la circonstance sont utiles mais correspondent souvent à des auto-évaluations et ne sont pas analysés de manière formelle.

Les « saisons » et « années » laissent par ailleurs peu d'initiatives aux postes, tout en convenant de moins en moins au calendrier des grands opérateurs français, car elles sont difficiles à intégrer dans la logique de programmation d'établissements comme le Centre Georges Pompidou. Elles se révèlent, par ailleurs, d'un rapport coût/efficacité variable (Année de la France en Chine 2005).

L'année de la France en Chine (2004/2005)

L'année croisée avec la Chine se présentait comme une première. Selon le commissaire général, cet exercice visait un triple objectif :

- politique, en ayant été décidé par les deux chefs d'État en 1999 et illustrant le partenariat stratégique entre les deux pays ;
- économique, en visant à améliorer l'image de la France auprès des décideurs et des consommateurs chinois, ce qui a justifié un mécénat d'entreprises françaises de 22 M€ (soit 60 % du budget) ;
- culturel, en favorisant la connaissance mutuelle des cultures et l'expression de leur diversité.

Le thème retenu pour la France en Chine a été celui de la « France créative » (esprit de fête, esprit de création, esprit d'innovation). Plus de 300 manifestations ont été organisées dans une vingtaine de villes en Chine (dont 237 aidées) pour un budget de 36,9 M€⁵⁸ pour l'année de la France en Chine. Le financement public de l'Année de la France en Chine s'est élevé à 14,9 M€, dont 4,6 M€ pour le ministère des affaires étrangères (MAE) et l'association française d'action artistique (AFAA), et 3,8 M€ pour le ministère de la défense (déploiement de la Patrouille de France).

⁵⁸ Dont 10,8 M€ pour les grands événements (3,8 M€ pour la Patrouille de France, 3,4 M€ pour le concert de J.-M. Jarre), 6,0 M€ pour les expositions artistiques (1,6 M€ pour mes Impressionnistes), 2,2 M€ pour les arts de la scène, 2,2 M€ pour le cinéma/audiovisuel/littérature, 3,7 M€ pour l'art de vivre/design/architecture, 8,1 M€ pour les sciences et techniques (dont 1,4 M€ pour un salon Cosmopolis et 1,2 M€ pour des salons Ubifrance) et 2,4 M€ pour l'organisation/logistique/communication.

Deux manifestations « populaires » ont été organisées (concert de Jean-Michel Jarre à la Cité interdite pour 20 000 spectateurs et pique-nique de 60 000 personnes sur la Grande Muraille, ce dernier « n'ayant finalement pas répondu aux espoirs qui avaient été placés en lui »). Les programmes culturels⁵⁹ ont été accompagnés de manifestations scientifiques, technologiques et universitaires.

Le commissaire général énumère les difficultés qu'il a rencontrées sur le théâtre parisien – plus auprès des administrations ou du comité de mécènes français que des opérateurs culturels – mais se félicite de l'appui de l'Ambassadeur et du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) en Chine, les services économiques locaux restant en retrait.

Si la presse locale a rendu compte des manifestations et de leur esprit (parfois de manière critique pour la presse française présente en Chine), le commissaire général reconnaît qu'aucune mesure d'image par enquête d'opinion n'a été effectuée, avant et après, pour comparer l'image des deux pays dans les opinions. Il estime qu'« une dizaine de millions de Chinois dans une vingtaine de villes »⁶⁰ ont été touchés par les manifestations. Le commissaire général s'est efforcé d'allier l'évènementiel à la préoccupation du long terme (résidences, coproductions et échanges croisés). Dans ce cadre ont été inaugurés le Centre culturel français à Pékin, l'Institut Pasteur à Shanghai et l'École centrale de Pékin.

Ainsi le commissaire général estime-t-il avoir œuvré à « une contribution durable à la promotion de la diversité et du dialogue entre les civilisations ».

Source : Cour des comptes d'après rapport de fin de mission du Commissaire général – octobre 2005

⁵⁹ Expositions « *Les trésors impressionnistes des collections nationales françaises* », « *Napoléon* », « *Louis-XIV* », tournées du ballet de l'Opéra de Paris, rétrospectives Pierre & Gilles et Yan Ming PEI, festival Transmusicales à Pékin pour 20 000 spectateurs, spectacles, pyrotechniques du Groupe F.

⁶⁰ Trois millions pour l'exposition d'art contemporaine de Jinan (Shandong), deux millions pour le spectacle Parade à Hong-Kong, près d'un million à Pékin, Shanghai et Hong-Kong pour l'exposition sur les Impressionnistes.

C - Le réseau en attente d'une information sur la scène artistique

Les opérateurs spécialisés sont donc bien impliqués dans cet effort de promotion de la culture française. En dehors même des années et des saisons croisées, l'Institut français de Paris cofinance de nombreux événements du réseau. Ainsi, au Maroc, six des événements de la Saison culturelle France-Maroc ont bénéficié d'un financement de l'Institut et des conseils de ses experts sectoriels lors de la construction de sa programmation. Cette action de promotion de l'excellence française en matière artistique est un succès public depuis sa première édition en 2011. Pour sa part, Campus France participe à l'attractivité artistique en développant le réseau « CampusArt », accessible depuis son site Internet, qui présente près de 200 formations différentes, dans une soixantaine d'écoles et d'universités françaises offrant des filières artistiques (design, mode, cinéma, architecture, arts plastiques, musique, communication visuelle, photographie, danse, théâtre, muséologie).

Cependant, les postes déplorent le manque d'information actualisée sur l'offre artistique nationale qui leur permettrait de la promouvoir de façon plus efficace dans les pays où ils sont implantés, comme le montrent les réponses au questionnaire de la Cour. Ainsi, un poste étoffé et géographiquement proche comme celui du Maroc indique attendre des acteurs centraux une information sur l'offre nationale. Ce constat montre que l'Institut français doit pouvoir mieux assumer la mission que lui a fixée la loi de 2010 dans ce domaine. Il indique étudier actuellement la mise en place d'un fil « culture à l'international ».

IV - La modestie de l'appui à la coopération scientifique

A - De nombreux acteurs au service de la diplomatie scientifique

Le réseau s'est engagé dans le soutien de la coopération scientifique depuis 1969. Il compte ainsi environ 150 attachés scientifiques. Cette dimension est importante, notamment dans des pays où, comme le reconnaissait l'ambassadeur de France au Chili dans son rapport de fin de mission en 2008, « la coopération scientifique et technique est le principal levier de notre influence dans ce pays où la francophonie est moribonde ».

Le ministère a tenté, en janvier 2013, de formaliser son action par un concept de « diplomatie scientifique », appliqué à différentes régions : coopération avec les pays de l'OCDE et les émergents ; encouragement à la formation des élites scientifiques du Sud ; appui à la construction d'un espace euro-méditerranéen ; contribution aux coopérations régionales en Afrique. Ce document fait, néanmoins, l'objet de réserves dans le monde scientifique, qui estime ne pas avoir été suffisamment associé à sa rédaction (MESR et grands opérateurs) et n'en voit guère la portée pratique. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) ne se reconnaît pas dans le concept, car il considère que les chercheurs et les institutions scientifiques sont autonomes et fonctionnent eux-mêmes en réseau.

Les opérateurs de recherche spécialisés dans le développement font partie intégrante du réseau. En Amérique latine, par exemple, les ambassadeurs présentent l'Institut de recherche pour le développement (IRD) comme le « principal moteur de la recherche en Equateur depuis 30 ans » ou « le fer de lance de notre politique de recherche et d'échanges universitaires » en Bolivie. Le centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), qui dispose de huit délégations, jouit d'une réputation identique dans d'autres pays.

Les postes ont, dans leur ensemble, une assez bonne connaissance des partenariats scientifiques. Ils jouent un rôle d'intermédiation, de soutien et de veille, sans engager nécessairement des montants de crédits importants. Mais rares sont ceux qui sont armés pour le faire (par exemple, l'animation d'un club de R&D à Shanghai), et les Instituts n'y consacrent souvent que des effectifs très réduits, comme aux Émirats Arabes Unis.

Onze services scientifiques et technologiques (SST), distincts des SCAC/Instituts français, sont implantés dans les grandes ambassades, sans que cette séparation paraisse toujours justifiée – comme l'estimait d'ailleurs l'inspection générale des affaires étrangères au Canada en 2010. Leur répartition géographique est problématique, notamment en Europe. Par exemple, la présence d'un SST à Londres s'explique davantage par le poids de l'histoire que par la mise en œuvre d'une stratégie internationale ou d'une vision géographique. Une inclusion de ces services dans les services culturels, maintes fois évoquée, ne va pourtant pas de soi et n'a pas la préférence du ministère des affaires étrangères (MAE). Ainsi, en Allemagne, le SST estime avoir plus de liens naturels avec les services économiques et financiers qu'avec les services culturels de l'ambassade. Aux États-Unis, si la coordination entre les services culturels et la mission scientifique, forte d'une trentaine de

personnes, apparaît très faible, la spécificité de la mission (sciences dures, partenaires différents) est un obstacle au rattachement.

Les services scientifiques et technologiques (SST) partagent, dans la plupart des pays, avec les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) le pilotage des attachés de coopération universitaire, apparus dans le réseau en 2000, dans des conditions rarement satisfaisantes. Les conséquences de cette situation sont variables : peu fructueuses en Allemagne, au Royaume-Uni et en Inde, elles sont compensées en Chine par une bonne collaboration entre les services. Un défaut de coordination obère la capacité des services à atteindre les objectifs économiques qui leur sont assignés, compromet les relations avec les universités (premier opérateur global de recherche en France) et peut défavoriser les sciences humaines et sociales. Dans ces conditions, il n'est pas certain que la réflexion en cours au sein du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement Supérieur et de la recherche (MEN/MESR) visant à créer, dans les postes, des « missions » pour l'éducation et la recherche, distinctes des services de coopération et d'action culturelle/établissements à autonomie financière (SCAC/EAF) et intégrant les espaces Campus France, soit de nature à résoudre ces difficultés.

B - Des moyens dispersés

Le réseau finance également des actions visant à encourager la mobilité des chercheurs. En 2012, il a organisé près de 4 800 mobilités de chercheurs avec le concours de Campus France, dans le cadre de 55 des 70 « Partenariats Hubert Curien » en cours, principalement en Europe et au Maghreb, ainsi que, dans une moindre mesure, en Asie. Au Brésil, l'important programme CAPES-COFECUB, qui absorbait environ 670 000 € sur le programme 185 en 2011, a permis de former environ 1 500 docteurs brésiliens depuis sa création en 1978.

Dans un registre différent, le ministère des affaires étrangères (MAE) juge depuis des décennies les fouilles archéologiques prioritaires, et finance, à ce titre, plus de 150 missions à l'étranger. Son discours vise à convaincre de la dimension politique de l'archéologie. Cependant, l'outil paraît difficile à manier. Ainsi, en Turquie, les campagnes de fouilles sont parfois instrumentalisées dans le cadre des tensions politiques bilatérales.

Les 27 Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE), institutions mixtes relevant du ministère des affaires étrangères (MAE) et du CNRS en vertu d'un accord-cadre d'avril 2007, et les cinq Écoles

françaises à l'étranger (EFE), grands établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), sont souvent des « électrons libres » au sein du réseau, malgré les échanges établis avec la direction générale de la mondialisation (DGM).

En Egypte, l'ambassadeur regrettait, dans son rapport de fin de mission de juin 2012, « l'autarcie dans laquelle se complaît l'Institut français d'archéologie orientale (IFAO) », qui dispose pourtant de moyens très importants ; il estimait en outre que « son rayonnement ne paraît pas à la hauteur des efforts consentis par la puissance publique ». Le MAE et le MESR sont conscients de cette situation et travaillent actuellement à un éventuel rapprochement des IFRE et des EFE. Tout en respectant la distance requise par leur crédibilité scientifique et l'existence de partenaires locaux, les IFRE et les EFE pourraient être davantage mobilisés par les postes et par l'Institut français, notamment dans le domaine des sciences humaines et sociales contemporaines, qui sont utiles à l'orientation de l'action du réseau (Centre Marc Bloch de Berlin, Centre d'études françaises sur la Chine de Hong-Kong, Institut français de recherche en Turquie)⁶¹.

L'IFEA, un Institut français de recherche en Turquie

Situé au sein de la résidence de France à Istanbul, l'Institut français d'études anatoliennes (IFEA) est un IFRE constitué de quatre pôles : archéologie, études byzantines, études ottomanes, études contemporaines (avec trois observatoires, sur les études urbaines, les sciences politiques et la vie politique turque). Il assure l'interface entre le monde de la recherche en sciences humaines et sociales en France et en Turquie. Il se veut un observatoire neutre de l'évolution de la Turquie moderne, mettant « au service de cette analyse, l'expertise française de la gestion du passé ». Cette expertise est reconnue, puisque l'IFEA est sollicité par une dizaine de personnes chaque jour pour de la documentation. Il irrigue la vision politique de la chancellerie et organise, conjointement avec le SCAC, des événements ponctuels consacrés au débat d'idées.

La volonté de renforcer la tutelle du MAE sur l'IFEA ne s'est pas accompagnée de l'octroi de moyens supplémentaires. Le représentant du CNRS, conseiller régional compétent pour l'Asie centrale, s'implique peu

⁶¹ La Cour a déjà eu l'occasion de souligner la dispersion de ces moyens dans ses référés suivants : Cour des comptes, *Référé, Les écoles françaises à l'étranger*. 24 mai 2012, 16 p., disponible sur www.ecomptes.fr
Cour des comptes, *Référé, Les sciences humaines et sociales au CNRS*. 1^{er} août 2012, 7 p., disponible sur www.ecomptes.fr

dans la gouvernance de l'IFEA, d'autant qu'il finance ses propres missions de prospection archéologique sans le tenir informé.

L'IFEA souligne l'importance diplomatique de son action pour contribuer à la reconnaissance, par ses interlocuteurs locaux, de la spécificité du patrimoine turc, notamment religieux.

Il est confronté à des difficultés de fonctionnement (son budget a baissé de 41 % entre 2007 et 2013) et ne parvient guère à mobiliser les entreprises françaises (TOTAL a retiré son soutien). Estimant ne pas avoir la taille critique pour obtenir des financements européens, l'institut mise sur la recherche de nouveaux modes de financement pour survivre ; cette évolution nécessiterait toutefois une réorganisation et l'acquisition de nouvelles compétences.

Son statut d'EAF ne lui permet pas de se développer comme il l'avait espéré ; son autonomie financière reste limitée, notamment en ce qui concerne la vente de ses publications, et, en raison de son implantation géographique, il n'est pas éligible aux subventions de l'Agence nationale de la recherche (ANR), et ne peut envoyer des chercheurs turcs en France.

Source : Cour des comptes

La mission de diffusion de la culture scientifique et technique confiée à l'Institut français par la loi du 27 juillet 2010, doit enfin être approfondie, en relation avec l'établissement public Universcience, créé en décembre 2009 dans une finalité identique. La sous-direction de la coopération scientifique et de la recherche de la direction générale de la mondialisation (DGM), également chargée de cette mission, entretient, au reste, peu de liens avec l'Institut, auquel elle ne laisse que des compétences résiduelles.

Malgré la récente tentative de conceptualisation de la diplomatie scientifique, la dispersion des moyens et le foisonnement des acteurs ne permettent pas au réseau d'apporter une contribution significative au rayonnement scientifique de la France.

V - La valorisation du potentiel universitaire

A - L'attractivité universitaire, une réalité à appréhender de manière plus qualitative

La France a accueilli plus de 288 000 étudiants étrangers en 2012, ce qui la place au quatrième rang mondial depuis 2009 des pays d'accueil,

après les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie, et juste avant l'Allemagne. Cet effectif a été multiplié par plus de deux en dix ans. Comme le relève l'Agence française pour les investissements internationaux dans son rapport 2012 sur l'attractivité économique, l'Afrique est la première région d'origine de ces étudiants étrangers (42,9 %), devant l'Asie (22,1 %) et l'Europe (21,1 %) alors qu'en Allemagne et au Royaume-Uni, la part des étudiants européens est beaucoup plus élevée (respectivement 46,9 % et 32,4 %), tout comme la part des étudiants asiatiques (respectivement 37,8 % et 49,1 %). La part des étudiants étrangers dans les cycles supérieurs français est importante, et relativement stable au cours de la période : 47,9 % des étudiants de master et 14,6 % des étudiants de doctorat en 2009, respectivement 49,6 % et 13,9 % en 2012. Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), 42 % des thèses soutenues aujourd'hui en France le sont par des étrangers.

Comme le font remarquer plusieurs postes et partenaires locaux, l'attractivité de l'offre universitaire française dépend beaucoup du renom accordé à l'enseignement supérieur français dans les différents pays. Elle est forte pour les étudiants des pays en développement, mais plus incertaine, au moins pour les premiers cycles universitaires, pour ceux des pays développés, qui estiment disposer d'une offre équivalente (Allemagne ou Turquie). Ainsi, à Oman, l'ambassadeur de France relève, dans son rapport de fin de mission de mars 2012, que « la coopération universitaire en est restée à ses balbutiements car l'attractivité de l'enseignement supérieur français reste encore à démontrer ». En outre, la complexité du système universitaire français n'est pas toujours facile à déchiffrer pour les étudiants étrangers, comme les postes le relèvent notamment au Canada, en Australie et à Singapour.

L'un des axes stratégiques de la politique mise en œuvre par le réseau est donc de stimuler l'attractivité des établissements d'enseignement supérieur et de recherche français, en particulier pour les élites étrangères. Cette conviction récemment encore exprimée par le ministre des affaires étrangères qu'« une personne étrangère formée en France peut devenir le meilleur ambassadeur de notre pays »⁶² est partagée par les postes : comme l'indique l'ambassadeur de France au Brésil dans son rapport de fin de mission en 2009, « s'il ne devait rester qu'une politique sectorielle au service de coopération et d'action culturelle (SCAC), ce serait bien la coopération universitaire, scientifique et technique ». Néanmoins, ces convictions ne sont pas étayées par des études à la disposition du ministère.

⁶² Laurent Fabius, Discours devant l'École normale supérieure 5 février 2013.

L'encouragement de la mobilité étudiante vers la France demeure encore souvent fondé sur des objectifs quantitatifs. Ainsi, alors que durant sa récente visite en Inde en février 2013, le Président de la République a souhaité que, dans les cinq ans à venir, le nombre de boursiers augmente de 50 %, un objectif analogue, fixé en 2008 par son prédécesseur, n'a pas été atteint en 2012, et le sera difficilement en 2013 (6 000 boursiers). La recherche d'objectifs qualitatifs (niveaux master et doctorat, mobilité encadrée, filière particulière, etc.) demeure récente et peu articulée avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR).

La France a accueilli près de 22 000 boursiers en 2012, issus de l'ensemble des régions du globe⁶³. 14 500 bourses du gouvernement français (BGF) ont ainsi été attribuées pour une dépense de près de 74 M€, dont 52 M€ attribués par les postes (dont 10 M€ au titre des bourses Quai d'Orsay/Entreprises⁶⁴) et 19,7 M€ par les services centraux (dont 13 M€ de bourses Eiffel et 3,5 M€ de bourses Excellence Major). La répartition des bourses Eiffel pour 2013 traduit, de fait, les priorités : 100 pour la Chine, 70 pour le Brésil, 30 pour la Russie et 20 pour l'Inde, sur un total de 480 bourses octroyées. Néanmoins, le nombre annuel de bourses a baissé de plus de 10 % depuis 2008, et la dotation budgétaire qui leur est consacrée a diminué de 14%. Au Japon, par exemple, le montant des bourses françaises est désormais considéré comme peu incitatif par rapport à celles du gouvernement japonais. Malgré la priorité affichée, le nombre de boursiers dans certains pays à enjeux peut paraître modeste.

Depuis 2011, ces crédits font l'objet d'une mesure de « sanctuarisation », ce qui a indirectement pour effet de réduire le volume des crédits disponibles dans les autres domaines de l'action culturelle.

Instrument de coopération traditionnel, au demeurant jamais évalué, la politique des bourses, mise en œuvre par le réseau, présente dans ces conditions un intérêt de plus en plus relatif.

B - Les vecteurs de la mobilité entrante

Les postes estiment avoir une bonne connaissance des partenariats universitaires, tout en reconnaissant que beaucoup d'accords entre

⁶³ Parmi lesquels, 1 960 Gabonais, 1 700 Algériens, 1 230 Tunisiens, 1 200 Marocains mais seulement 830 Chinois, 540 Indiens et 520 Brésiliens.

⁶⁴ Les bourses Quai d'Orsay/Entreprises regroupent depuis 2006 les bourses cofinancées par les entreprises, qui représentaient en 2011 40 programmes en cours et un total de plus de 2 000 bourses attribuées. Le MAE relevait un fléchissement des financements privés en 2012, qu'il expliquait par le « contexte économique international ».

établissements supérieurs français et locaux leur échappent, compte tenu de l'autonomie laissée aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur en la matière. Afin de favoriser la projection des universités à l'étranger, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) estime que le mandat de Campus France pourrait être élargi.

Créés en 2007, les espaces Campus France, qui sont animés par environ 300 agents relevant directement du réseau du ministère des affaires étrangères (MAE), jouent un rôle important dans l'information des étudiants et la promotion des universités et grandes écoles françaises. Leurs agents répondent aux demandes d'information et soutiennent des actions de promotion hors les murs (46 opérations conduites en 2012 et 59 programmées en 2013) dans des salons rassemblant des établissements français de tous niveaux. Ainsi, en Inde, où existent neuf espaces et antennes répartis dans le sous-continent, leur action a permis d'augmenter de 50 % le nombre des étudiants indiens en France par le développement d'une offre de formations en anglais (700 recensées) dans les grandes écoles de commerce et d'ingénieurs, par une politique active de partenariat entre les établissements français et leurs homologues indiens (près de 450 accords, dont 30 doubles diplômes), ainsi que par une offre de bourses du gouvernement français (environ 300 par an).

Le concept d'« espace » présente cependant des limites comme en témoigne leur fréquentation inégale (forte en Chine, faible en Allemagne ou aux Émirats Arabes Unis), que ne suffisent pas à expliquer leur mauvaise implantation ou leur signalement insuffisant pour attirer les publics cibles.

À cet égard, Campus France pourrait avantageusement réfléchir aux vertus de la pratique du *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD) qui, parmi les enseignants des universités locales, identifie des « lecteurs », enseignants résidents auxquels il verse un complément de rémunération pour promouvoir le système allemand d'enseignement supérieur et entretenir ainsi, à moindre coût, un réseau d'ambassadeurs de ce système.

Par ailleurs, 31 pays (parmi lesquels la Chine depuis 2003, l'Inde et le Maroc depuis 2007, l'Algérie, la Tunisie, le Sénégal, le Gabon) disposent d'espaces Campus France dotés de la procédure CEF (centres pour les études en France), qui traite désormais près de 85 % des demandes de visas pour études. Cette procédure, dont la mise en place a été décidée en février 2005 et qui se fonde sur une convention-cadre conclue le 10 janvier 2007 entre le ministère des affaires étrangères (MAE), le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MEN/MESR), le ministère

de la culture et de la communication (MCC) et les représentants des établissements d'enseignement supérieur français, permet, dans le pays d'origine, de conjuguer, via des candidatures en ligne, les préinscriptions de candidats dans environ 230 établissements d'enseignement supérieur français (pratiquement toutes les universités) et les formalités d'obtention d'un visa étudiant. Elle apparaît très utile dans les pays soumis à visa où existe un flux minimal d'étudiants étrangers (au moins 500 par an), même si elle est parfois critiquée, comme en Turquie, du fait du refus de certains établissements français de s'y engager, pour des motifs de niveaux de langue jugés insuffisants. Elle permet accessoirement de dégager une ressource propre pour le réseau d'environ 10 M€, dont l'essentiel provient de Chine (5,7 M€).

Des points d'amélioration peuvent être envisagés : extension de certaines antennes saturées (Institut français d'Alger) ou en nombre insuffisant (une seule aux États-Unis dans l'enceinte de l'ambassade) ; accroissement du nombre de pays concernés ; motivation améliorée des refus opposés aux candidats par les services consulaires. Campus France estime, quant à lui, qu'une péréquation des ressources entre les centres pour les études en France (CEF) pourrait être assurée au profit des postes les moins bien dotés.

Les conditions de l'obtention des visas demeurent essentielles. Elles devraient bénéficier de l'abrogation de circulaires restrictives de 2011 et des instructions données par le gouvernement aux postes en mai 2013 pour simplifier la délivrance de visas long séjour pour les étudiants. Dans cette perspective, Campus France souhaite une présence du ministère de l'intérieur dans son conseil d'administration.

C - Des lacunes à combler dans le suivi des bénéficiaires

Les outils de suivi des anciens étudiants et boursiers demeurent embryonnaires ou précaires, en dehors de quelques expériences signalées (Club France Chine ou Club France Maroc, Inde, Indonésie), bonnes pratiques dont il faudrait encourager la diffusion.

Un réseau d'anciens étudiants : le club France Maroc

Le Club France Maroc été créé en 2010 à l'initiative de l'ambassade de France et de la chambre française de commerce et d'industrie du Maroc. Il vise à créer un lien entre les étudiants et diplômés marocains de l'enseignement supérieur français et les acteurs économiques locaux, à informer les étudiants et diplômés sur les perspectives économiques marocaines (développement économique, salaires, perspectives de carrière), à diffuser toute information facilitant le retour au Maroc et à mettre en valeur

les diplômés marocains pour préserver l'attractivité de l'enseignement supérieur français.

L'activité du Club s'organise autour d'un site Internet dont l'accès est réservé aux membres (étudiants et diplômés) et aux partenaires (entreprises, acteurs académiques et associations de diplômés).

Près de trois ans après son lancement, le Club compte 3 200 membres, dont 95 % d'un niveau supérieur ou égal à Bac+5. 64 % d'entre eux résident en France et 34 % au Maroc. Une nouvelle base de données doit être mise en service en 2013 et devrait être connectée aux réseaux sociaux.

À terme, les administrateurs du Club France Maroc souhaitent que l'association serve d'interface entre les opérateurs économiques et les personnes formées en France.

Source : Cour des comptes.

La constitution de réseaux d'anciens (étudiants, boursiers, stagiaires, lycéens du lycée français notamment) demeure un objectif récurrent de nombreux plans d'action ou instructions des ambassades, comme au Chili, en Uruguay, au Pérou ou en Arabie saoudite. Elle peut exister par tradition locale, comme dans le cas des anciens élèves du lycée de Galatasaray en Turquie. Les postes font également preuve d'initiatives. Au Brésil, l'annuaire des anciens boursiers réalisé par le CENDOTEC de Sao-Paulo pour le compte de l'ambassade a permis de constituer une base de données de 1 100 personnes, reliée au portail France-Brésil ouvert en décembre 2007, et permettant le recensement en ligne. Au Canada, le poste a lancé l'idée d'un suivi des « jeunes dirigeants » sur le modèle du programme *Young Leaders* de la *French American Foundation*⁶⁵.

Pourtant, très peu de postes interrogés par la Cour considèrent que les réseaux d'anciens étudiants sont un actif mobilisable de premier rang. Ce constat a déjà été effectué dans des enquêtes réalisées par la direction générale de la mondialisation (DGM) en 2009 et en 2011, qui ont mis en évidence le caractère insuffisant du travail accompli par les postes. Il n'existe pas de portail en ligne facilitant les prises de contacts, à l'instar de ce qui se fait au Royaume-Uni ou en Allemagne, avec la base de données des anciens boursiers de l'organisme chargé de la mobilité étudiante, le *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD)⁶⁶, ou le portail *Alumni Deutschland*, commun au DAAD et au *Goethe Institut*.

⁶⁵ Créé en 1981, ce programme vise à rapprocher des jeunes responsables à fort potentiel des deux pays par des visites et des échanges.

⁶⁶ La base de données du DAAD contient un million de noms. Les *alumni* sont fidélisés à travers divers services tels que des conférences qu'organise régulièrement

Campus France a été chargé par le ministère des affaires étrangères (MAE), en décembre 2012, de mettre en place à partir de 2014 un fichier des *alumni*, qui pourrait être utilisé aussi bien par l'opérateur que par le ministère et les ambassades. À ce stade, le projet ne prévoit pas l'intégration des étudiants non boursiers, et encore moins des chercheurs et artistes bénéficiaires de la coopération française. En outre, il ne dispose que d'un budget d'investissement modeste, 150 000 €, et de deux agents pour le mener à bien. Les conditions de financement ultérieures de cette plate-forme n'étant pas précisées, l'avenir de ce projet demeure incertain.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'action du réseau vise encore trop souvent la valorisation d'un modèle traditionnel de rayonnement dont la réception n'est pas mesurée

Centré sur la langue française, dont la pratique connaît des évolutions contrastées, ce modèle ne peut plus être l'instrument exclusif de l'attractivité dans de nombreux pays.

L'offre du réseau demeure, par ailleurs, trop foisonnante pour obtenir le meilleur impact en matière d'attractivité artistique. L'investissement du ministère devrait être mieux différencié entre des opérations-clés dans lesquelles son intervention est indispensable et des manifestations d'origine extérieure auxquelles il est opportun d'apporter un soutien public.

Malgré les ambitions affichées, la contribution du réseau public à l'attractivité scientifique n'est pas déterminante, en raison de l'autonomie des acteurs et des faiblesses d'organisation.

Enfin, l'appui du réseau au développement de la mobilité étudiante constitue une priorité mais demeure encore très centrée sur les bourses, alors qu'elle ne dispose toujours pas des outils permettant de tirer pleinement parti de cette orientation.

Dans ces conditions, la Cour recommande de :

- 6. mettre en place, en 2014, l'outil de suivi par Campus France des anciens étudiants, chercheurs et boursiers étrangers soutenus par le réseau public.*
-

le DAAD dans chaque pays, dont le thème varie en fonction de la spécialisation professionnelle des anciens boursiers. En 2011, le DAAD a consacré 4,8 M€ à ses programmes d'*alumni*.

Chapitre III

La cohérence des interventions sectorielles du réseau

I - La contribution à la mise en œuvre des objectifs des ambassades

A - Pour les ambassadeurs, des outils de pilotage en cours de redéfinition

Comme les instructions ministérielles aux ambassadeurs prenant leurs fonctions, les plans d'action des ambassades, lorsqu'ils existent, ne manquent que très rarement d'inclure une composante culturelle, quelle que soit la taille et les moyens du poste diplomatique. Ainsi, à titre d'exemple, le plan de l'ambassade au Liban de juin 2010 ne compte pas moins de 16 objectifs relatifs à l'action culturelle.

Le récent renforcement des dispositions relatives aux plans d'action⁶⁷ devrait se révéler bénéfique, notamment en matière de suivi des actions.

Comme l'indiquait notamment le directeur de Campus France, le plan d'action de l'ambassade est cependant un instrument de portée

⁶⁷ Cour des comptes, *Référé, Le réseau diplomatique*. 13 février 2013, disponible sur www.ccomptes.fr, la Cour, ayant relevé le manque d'utilisation de cet instrument, le secrétaire général du MAE l'a récemment redéfini dans une circulaire.

temporelle insuffisante (trois ans en moyenne) pour l'action culturelle. Antoine Compagnon souligne à cet égard que « les actions les plus profitables des services culturels français sont les plus patientes, car elles visent le long terme, non l'assemblage d'un « *press book* » »⁶⁸. Nombreux sont les ambassadeurs qui font le constat de cette difficulté à s'inscrire dans un horizon adéquat, accrue par le manque de prévisibilité des financements.

Pratiques du *Goethe Institut* et du *British Council*

La vision allemande repose sur une organisation décentralisée et régionalisée, au sein de laquelle les directeurs locaux du *Goethe Institut* jouissent d'une grande autonomie pour mettre en œuvre les objectifs qui leur sont assignés. Cette autonomie n'est cependant pas un obstacle à une bonne coordination entre ambassade et opérateurs culturels. La convention-cadre conclue en 2004 entre le ministère allemand des affaires étrangères et le *Goethe Institut* lui confère un rôle d'instrument de la diplomatie allemande, en demandant à ses services de « travailler étroitement » avec les représentations diplomatiques. Des échanges de documents sont systématiquement prévus, des comptes rendus des instituts locaux sont transmis aux ambassades.

Il en va de même au Royaume-Uni. Ainsi, l'entente entre l'ambassadeur et le représentant local du *British Council* est la règle. Le *Foreign Office* comme le *British Council* admettent que, dans quelques cas, ces relations sont distantes, voire conflictuelles.

La relation entre les ambassadeurs et leurs conseillers culturels, présents dans les ambassades depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale⁶⁹, se fonde notamment sur la lettre de mission que les premiers adressent aux seconds et sur leur validation du projet d'établissement que les conseillers, devenus directeurs d'institut, présentaient dans les six mois de leur prise de fonctions. Rares sont cependant les postes consultés ou rencontrés en état de présenter ce projet comme un document de référence, et encore plus d'en faire un outil de pilotage assorti d'objectifs quantifiés et de clauses de rendez-vous.

Lorsqu'ils existent, les pôles interministériels de compétences, créés au sein des ambassades pour rassembler les chefs de service concernés par un même sujet, ne sont guère utilisés pour l'action culturelle. Ils pourraient trouver un nouvel élan dans les « conseils de la

⁶⁸ Antoine Compagnon *op.cit.*

⁶⁹ Les conseillers culturels sont devenus conseillers culturels et de coopération (COCAC) en 1999.

culture, de l'audiovisuel et de l'attractivité », rassemblant sous présidence de l'ambassadeur, les services de l'ambassade, les établissements d'enseignement et les partenaires locaux dans les domaines de la culture, de l'audiovisuel et du tourisme, dont l'annonce vient d'être faite par le ministre des affaires étrangères en juillet 2013.

B - La fusion SCAC/EAF, un atout au service des ambassades

La fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des instituts conduit actuellement à remplacer le projet d'établissement par un document d'orientation, soumis aux mêmes procédures. Evoquée dès le début de la précédente décennie, la proposition a été reprise par la révision générale des politiques publiques (RGPP) dès juin 2008, mise en œuvre dès janvier 2009 avec 13 postes (dont Berlin, Pékin, New-Delhi et Ankara) et achevée en janvier 2013. Après quelques ajustements nécessaires (Japon, Russie), elle est considérée comme un succès par la plupart des postes. Censée procurer un gain de 110 à 130 équivalents temps plein (ETP) selon les mesures de la RGPP, elle aurait conduit, selon les organisations syndicales du ministère des affaires étrangères (MAE), à une suppression de 237 postes mais un décompte objectif est impossible en raison de la variation de périmètre des programmes.

Opportune, la réforme facilite la définition d'une stratégie globale dans chaque pays et l'optimisation des moyens en fonction de ses priorités. Elle a contribué à la clarification de l'image externe du réseau (« marque » France). Elle n'a cependant pas estompé toutes les différences entre les deux types d'entités de l'Etat, ni dissipé les craintes exprimées par la Fondation Alliance française d'une « disparition de l'arbitre » que constituait le conseiller culturel vis-à-vis de l'Institut et de l'Alliance. Les agents du réseau ou les partenaires locaux ont éprouvé parfois, comme en Turquie, une difficulté à repérer le registre dans lequel ils intervenaient - certaines responsabilités n'ayant pas été transférées aux Instituts (coopération administrative, aide à la gouvernance, aide au développement) - ou à identifier le programme budgétaire sur lequel s'imputait telle activité.

Les comités d'orientation stratégiques locaux (COSL) des Instituts, présidés par les ambassadeurs, ne se réunissent pas partout. Au Maroc ou en Allemagne, par exemple, l'ambassadeur et ses équipes se sont mobilisés pour la formalisation des objectifs lors du premier comité ; à Abou Dhabi, le compte-rendu du comité dresse un plan d'activité à

12 mois, sans projection à moyen terme et, en Turquie, il ne s'est pas réuni depuis 2011.

II - La synergie locale des interventions du réseau

A - Le besoin d'une matrice des interventions

Le périmètre de l'action culturelle est large, les intervenants nombreux et les outils diversifiés. De ce fait, l'exploitation des finalités communes, l'articulation et l'optimisation des différentes interventions constituent des enjeux forts. Il s'agit non seulement d'éviter la concurrence entre certaines interventions publiquement soutenues (promotion du français portée par les Instituts et Alliances), mais de démultiplier les effets d'actions qui relèvent de plusieurs acteurs (action artistique, attractivité universitaire, valorisation économique).

Les principaux instruments d'action culturelle

Agents du réseau (expatriés, ADL, VI) (ETP),
 Infrastructures physiques (centres culturels, médiathèques, salles de spectacles et d'exposition) (INFRA),
 Cours de langues (COURS),
 Lecteurs de français (LECT),
 Bourses (BOURS),
 Manifestations culturelles (MANIF),
 Partenariats avec des institutions visant à des coproductions (PARTE),
 Infrastructures de communication (sites, réseaux) (INFX),
 Capacités de financement (SUBV),
 Établissements d'enseignement français à l'étranger (EFE),
 Chaînes de l'audiovisuel extérieur (AEF),
 Réseaux de francophones ou d'anciens élèves (RESE),
 Résidences diplomatiques officielles (RESI),
 Certifications (CERTIF),
 Expatriés français (EXPAT),
 Entreprises françaises (ENTR),
 Francophiles (FRANCOP),
 Formations et séminaires (FORM),
 Procédures CEF (CEF),
 Résidences d'artistes (RESI),
 Experts résidents ou en mission (EXPER),
 IFRE (IFRE).

Source : Cour des comptes.

Le réseau ne peut s'appuyer sur un modèle logique d'action culturelle, car les interactions entre les huit domaines particuliers⁷⁰ qu'elle recouvre et la vingtaine d'instruments qu'elle mobilise - ci-dessus dénombrés - ne sont pas recensées et analysées. Il n'existe pas non plus d'étude particulière des interactions positives qui existent entre certains domaines (enseignement du français et mobilité étudiante, lycées français

⁷⁰L'action culturelle extérieure peut être décomposée en huit domaines d'activité : coopération universitaire (UNI), coopération scientifique (SCI), savoirs et débats (SED), soutien aux industries culturelles (SIC), action artistique (ART), soutien audiovisuel (SAV), langue française (FRAN) et coopération éducative (EDU).

et diffusion culturelle française, enseignement du français et diffusion du livre, etc.)⁷¹.

Ces travaux sont un préalable, non seulement à l'amélioration de la diffusion de l'information, mais au développement de projets et d'actions communs, hors les murs (spectacles ou débats d'idées dans les campus universitaires) ou reposant sur les infrastructures existantes (lycées français). Des bonnes pratiques peuvent être mises en évidence, comme celle de l'Institut français du Royaume-Uni (IFRU), qui systématise le travail collectif ou l'utilisation des missionnaires invités pour des conférences dans les établissements français à l'étranger.

⁷¹ Ainsi à Madagascar, dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) a jugé en 2010 que le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) devait organiser plus régulièrement des réunions rassemblant l'ensemble des acteurs français du secteur dans une perspective de meilleure coordination et de plus grande lisibilité pour l'ambassade.

Tableau n° 7 : matrice des interventions du réseau culturel

Domaines	UNI	SCI	SED	SIC	ART	SAV	FRA	EDU
Instruments								
ETP	+	+	+	+	+	+	+	+
INFRA					+		+	
COURS							+	
LECT	+						+	
BOURS	+	+			+		+	+
MANIF	+		+		+			
PARTE	+	+			+			+
INFX	+	+	+				+	+
SUBV	+	+	+	+	+	+	+	+
EFE							+	+
AEF			+	+	+	+	+	
RESE	+	+						+
RESI				+	+			
CERTIF	+						+	
EXPAT							+	
ENTR	+	+		+	+		+	
FRANCOP			+	+		+	+	
FORM	+	+				+	+	+
CEF	+						+	
EXPE		+	+		+	+		+
IFRE		+						

Nota : les cases en bleu montrent l'existence d'une interaction forte entre les domaines (dont le nom est développé dans la note de bas de page 75) et les instruments (répertoriés dans l'encadré précédent).

Source : Cour des comptes.

L'établissement d'une matrice liant les domaines d'activité aux instruments mis en œuvre par les acteurs, comme celle donnée en exemple dans le tableau précédent, garantirait la cohérence de l'intervention des acteurs locaux.

B - La recherche pragmatique de convergences

1 - Une synergie globalement correcte mais susceptible d'être améliorée sur certains points

Le préalable d'une meilleure cohérence des actions du réseau passe par la limitation des effets des imperfections du dispositif central. À cet égard, la priorité porte sur le partage du pilotage entre la direction générale de la mondialisation (DGM) et l'Institut français, dont

l'imprécision est regrettée par de nombreux postes et qui doit donc être clarifié.

La dualité des opérateurs Instituts français et Campus France, qui résulte plus d'un compromis tactique entre ministères que d'un modèle cohérent, est moins préjudiciable. Les missions de Campus France sont d'autant mieux coordonnées avec les ambassades, que les espaces Campus France sont intégrés au sein des Instituts français ou des Alliances françaises⁷². Ces espaces devaient être intégrés à l'intranet de Campus France à l'été 2013. Cette organisation permet de tempérer certains défauts de compréhension demeurant entre l'établissement public et les postes, notamment sur le mode de calcul des coûts des bourses du gouvernement français affichés par Campus France (coûts paramétriques, qui divergent des coûts réels et incorporent les charges de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)).⁷³

Au sein du réseau public, les synergies entre acteurs locaux ont été renforcées par l'unification des centres culturels d'un pays dans un même établissement – qui n'a pas entravé le dynamisme des centres locaux, notamment à l'extérieur des capitales - et par la fusion subséquente entre l'établissement à autonomie financière (EAF) et le service de coopération et d'action culturelle (SCAC). Les plans communs aux différents acteurs (ambassades, Institut français, Alliances françaises, librairies françaises, lycées français, espaces Campus France, universités, médias audiovisuels) sont cependant encore rares.

La perception que l'on peut avoir, notamment depuis Paris, d'une mauvaise articulation entre les services de l'État et les Alliances françaises doit être nuancée. Elle peut laisser à désirer dans certains cas, comme en Croatie, où l'Alliance française détient l'exclusivité des cours de français et des certifications mais ne participe pas aux activités d'animation culturelle de l'ambassade et ne relaie pas les activités de l'Institut, ou au Soudan où l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) a relevé l'insuffisance du suivi par le poste des trois Alliances.

Il est cependant généralement bon, comme en Inde, où les programmations sont communes à l'Institut français et aux seize Alliances locales, ou en Bolivie, où les cinq Alliances françaises, le lycée français, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et l'Institut français d'études andines (IFEA) collaborent, ou au Maroc où les Alliances sont intégrées dans le réseau des cours de français. Dans certains pays, l'action culturelle de l'ambassade a été transférée aux

⁷² En Inde, les neuf espaces, dont les responsables sont tous des agents indiens de droit local, sont situés au sein des Alliances françaises.

⁷³ À la différence des postes expérimentateurs, qui sont facturés au coût réel.

Alliances françaises avec succès, comme au Venezuela en 2010 ou en Erythrée en 2012.

La Cour a déjà eu l'occasion, dans son intervention d'octobre 2009 sur les Alliances françaises, de recommander une relation de nature stratégique et non hiérarchique entre les ambassadeurs et ces acteurs privés. Pour autant, il est fâcheux que le ministère ne soit pas en mesure de connaître le nombre des conventions d'objectifs et de moyens conclues localement entre les ambassades et les Alliances, ni même de s'assurer que les comptes rendus d'utilisation des subventions ont bien été produits par les Alliances.

Le degré de synergie est donc très variable selon les contextes locaux.

Un effort plus soutenu à conduire dans plusieurs domaines la coopération scientifique donne des exemples d'une coordination perfectible entre les acteurs locaux. Par exemple, la réalisation, à l'initiative des postes d'Asie du Nord-Est (Chine, Japon, Corée du Sud) de la revue « Croisements », revue de sciences humaines ouverte aux chercheurs francophones de l'Asie de l'Est s'est faite sans coordination avec les Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) de la sous-région (Centre d'Études Français sur la Chine, Maison Française du Japon) et sans concertation avec les responsables des sciences humaines de la DGM. Dans plusieurs pays, les délégations des opérateurs de recherche (CNRS, CIRAD, IRD) sont jugées trop distantes de l'ambassade et de l'Institut. Au Sénégal, l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) relevait que les nombreux opérateurs spécialisés (CNRS, CIRAD, Institut Pasteur, IRD), pour appréciés qu'ils soient, faisaient preuve d'une trop grande autonomie par rapport à l'ambassade. En Turquie, l'Institut français d'études anatoliennes n'est averti des missions de fouilles lancées par le CNRS qu'en cas de difficultés d'ordre diplomatique.

2 - L'appui perfectible du réseau culturel sur l'enseignement et l'audiovisuel extérieurs

Les interventions du réseau culturel souffrent souvent d'une articulation insuffisante avec celles de de l'enseignement français à l'étranger comme le reconnaît le ministère des affaires étrangères (MAE), chargé de ces deux domaines. Une carte des acteurs de l'enseignement français à l'étranger montre pourtant le poids essentiel des établissements scolaires français en Afrique alors que l'essentiel de l'effort repose, en Amérique et en Asie, sur les Alliances françaises et, au Proche et Moyen-Orient, sur les Instituts. La contribution des établissements français à

l'action du réseau devrait donc être renforcée, pour plusieurs raisons : la croissance du nombre de leurs élèves (+ 3,5 % par an) ; leur coût pour le programme 185⁷⁴ ; le fait que les ambassadeurs reconnaissent largement que les lycées français sont un élément fondamental de l'influence française, les qualifiant de « centre du dispositif d'influence français » au Chili ou de « meilleure vitrine de notre pays » au Paraguay. Il est vrai que la pression croissante des élèves français dans certains établissements (lycée Jean Monnet de Bruxelles par exemple) exerce un effet d'éviction auprès des ressortissants locaux et de tierce nationalité.

Afin de contribuer pleinement au rayonnement, il est nécessaire de mieux prendre en compte la double nationalité d'une fraction importante des parents d'élèves, de mieux identifier les publics étrangers locaux et tiers, de soutenir les associations d'anciens élèves souvent embryonnaires. Le projet d'orientation stratégique et le contrat d'objectifs de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ainsi que sa convention, conclue entre celle-ci et l'Institut français, pourraient être orientés en ce sens, tout en tirant parti des orientations récemment présentées par la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger.

À cet égard, l'objectif du passage des élèves de l'enseignement français à l'étranger dans l'enseignement supérieur français, indicateur du programme 185, contribue à asseoir l'orientation en faveur de la mobilité étudiante, mais paraît très insuffisant pour rendre compte de la contribution réelle des écoles et lycées français à l'attractivité dans ce domaine. Dans plusieurs pays, la perspective d'effectuer ses études supérieures en France ne va pas de soi pour les anciens lycéens. Ainsi, au Chili, les anciens élèves du lycée français se doivent de faire leurs études dans l'enseignement supérieur local ; en Espagne, les parents souhaitent que les bacheliers passent deux ans dans les universités locales afin de s'acclimater au pays, avant de poursuivre éventuellement des études supérieures en France. Au Liban et en Turquie, les élèves nationaux de l'enseignement secondaire français privilégient les universités locales pour le 1^{er} cycle et ne sont intéressés par des études à l'étranger qu'à partir des 2^{ème} et 3^{ème} cycles.

La directrice de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) admet la nécessité de mieux articuler l'enseignement français à l'étranger avec l'action culturelle du réseau. Elle reconnaît l'existence de quelques cas de rivalité entre les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) et les responsables locaux des établissements français, ou, comme en Turquie, de concurrence entre l'Institut français

⁷⁴ Au Maroc, premier budget du programme 185 avec 51,7 M€, l'enseignement français absorbe 41,5 M€.

local et les lycées français pour l'organisation des examens de certification, qui sont une source importante de revenus.

Le domaine de la coopération éducative illustre également la difficulté de la mise en synergie des actions culturelles. Celle-ci pose avant tout un problème d'acteurs et de périmètres : elle relève simultanément de l'Institut français, des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), du centre international d'études pédagogiques (CIEP)⁷⁵ mais également, dans les pays éligibles à l'aide publique au développement (APD), de l'agence française de développement (AFD) et de nombreux acteurs multilatéraux soutenus par la France (programme des nations unies pour le développement (PNUD), Banque mondiale, Organisation internationale de la francophonie). Comme la Cour l'a déjà indiqué, la coordination dans ce domaine est insuffisante, le transfert des responsabilités entre le ministre des affaires étrangères (MAE) et l'agence française de développement (AFD) « ayant perturbé la mise en œuvre de certains projets et affaibli leur cohérence »⁷⁶. Ce manque de cohérence entre coopération éducative et promotion de la langue française accentue la baisse de l'attractivité de la langue française dans de nombreux pays, notamment au Maghreb. En revanche, la création de sections bilingues dans l'enseignement local, qui se développe dans certains pays, est de nature à favoriser la synergie entre coopérations éducative, universitaire et linguistique.

Alors qu'ils sont considérés par le ministre des affaires étrangères comme deux des « piliers de la diplomatie du rayonnement culturel, intellectuel et scientifique », le réseau culturel et l'audiovisuel extérieur requièrent également une meilleure coordination de leur action. Compétent en matière audiovisuelle depuis la fin des années 1970, le réseau déploie une trentaine d'attachés de coopération audiovisuelle, le plus souvent à compétence régionale, dont l'intégration dans les équipes d'ambassade demeure perfectible. Malgré certaines réussites⁷⁷, près de 50 % des postes interrogés par la Cour considèrent que leur relation avec

⁷⁵ Établissement public relevant des ministères chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur, le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) contribue notamment à la mise en place des tests de niveau de langue pour les étrangers.

⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique française d'aide au développement*. La Documentation française, juin 2012, p.52., disponible sur www.ecomptes.fr

⁷⁷ Au Royaume-Uni, l'Institut français du Royaume-Uni (IFRU) s'est engagé, par un accord de partenariat triennal avec TV5Monde, à soutenir la chaîne auprès de son public et à diffuser ses programmes pédagogiques auprès des enseignants britanniques.

l'AEF (France-Médias Monde) n'est pas satisfaisante, notamment dans les pays du Maghreb, où les programmes de la télévision française sont très regardés.

Cette situation est regrettable, notamment au regard de la contribution potentielle de l'audiovisuel au soutien de la francophonie⁷⁸ et au débat d'idées, ce vecteur pouvant offrir une alternative bienvenue aux idées propagées par certaines chaînes d'information continue diffusées localement. Elle concerne également l'Europe, un ambassadeur en Roumanie confirmant que dans ce pays de télévision câblée où les chaînes françaises TV5 et France 24 sont menacées de disparaître des bouquets locaux, l'audiovisuel extérieur est également un sujet important et insuffisamment intégré par le réseau.

III - L'articulation du réseau et des opérateurs nationaux

A - La contribution autonome des grands opérateurs nationaux

Les grands établissements culturels français (musée du Louvre, musée du quai Branly, Centre Georges-Pompidou, Bibliothèque nationale de France, Réunion des musées nationaux, etc.), qui développent de nombreuses actions à l'étranger, coopèrent directement avec leurs partenaires.

Le Louvre, par exemple, entretient des contacts de nature scientifique avec des interlocuteurs divers (États, musées, chaînes de télévision) dans environ 70 pays étrangers. De même, le Centre Georges Pompidou entretient des liens directs et réguliers avec des partenaires reconnus comme le MOMA ou la *Tate Gallery*, et coproduit avec eux des expositions temporaires.

⁷⁸ RFI propose par exemple des outils pédagogiques d'apprentissage du français en 12 langues.

Les partenariats étrangers d'un opérateur culturel : l'exemple du musée du Louvre

- Egypte : plusieurs chantiers de fouilles (Saqqara, Deir El Medineh, Baouit, Meremtah) ; depuis 2006, expertise pour la rénovation du musée d'art islamique du Caire (rouvert en 2010)
- Jordanie : accord-cadre de coopération d'octobre 2009 avec le musée national d'Amman
- Maroc : protocole de mai 2012 avec la Fondation Nationale des Musées du Maroc prévoyant notamment l'organisation au Louvre (2014) d'une exposition consacrée au Maroc médiéval
- Tunisie : partenariat de novembre 2009 avec l'Institut National du Patrimoine tunisien et le musée du Prado
- Inde : protocole d'accord de janvier 2012 avec le ministère indien de la culture
- Arabie Saoudite : mémorandum d'entente d'avril 2010
- Syrie : accord de partenariat de décembre 2006 (chantier de fouilles à Tulul El'Far, campagnes de restaurations d'œuvres, aide à la rénovation du système muséal), gelée en raison des événements en Syrie
- Iran : accord-cadre de novembre 2004 (exposition au Louvre « Le Chant du monde, l'art de l'Iran safavide », reprise d'un chantier de fouilles à Nishapour (arrivé à terme en 2011 et non renouvelé)
- Yémen : convention de décembre 2006 (expertise sur le musée de Sanaa, restauration et mise en valeur d'œuvres)
- Soudan : chantier de fouilles (El-Muweis ouvert en janvier 2007)
- Azerbaïdjan : accord de coopération de 2008
- Ouzbékistan : chantier de fouilles (Tachkent) lancé en 2010
- États-Unis : partenariat avec le High Museum d'Atlanta en 2005 ; partenariat « *New Frontier* » en 2012 avec le *Crystal Bridges Museum*, le *High Museum* d'Atlanta et la *Terra Foundation*
- Japon : coopération *MuseumLab* avec la société DAÏ NIPPON PRINTING depuis octobre 2006, renouvelée en octobre 2010
- Chine : convention avec la « Cité Interdite » en octobre 2005 (exposition centrée sur Napoléon à Pékin et expertises diverses), renouvelée en 2010 (exposition de la Cité Interdite au Louvre - automne 2011).

Source : *Cour des comptes*.

Les postes ne sont que très marginalement associés à ces relations, comme ils le regrettent presque unanimement dans leurs réponses au questionnaire de la Cour. À cet égard, le soutien apporté par le réseau aux tournées à l'étranger de la Comédie-française - qui sont un instrument particulièrement prestigieux de rayonnement - fait plutôt figure d'exception.

Les tournées à l'étranger de la Comédie-Française

La Comédie-Française effectue une vingtaine de ses 850 représentations annuelles à l'étranger. Après une grande tournée dans les pays de l'Est en 2009, puis dans six villes de Russie en 2010, elle s'est rendue en Asie (Corée du Sud, Chine, Taïwan) à l'automne 2011 pour jouer « Le Malade imaginaire ». C'était la première fois que la Comédie-Française jouait en Chine. À l'automne 2013, une grande tournée des « Jeux de l'Amour et du Hasard » devrait être organisée en Amérique du Sud (Brésil, Argentine, Uruguay).

Ces tournées ne sont jamais dépourvues d'une dimension politique, comme l'ont montré ses déplacements en Australie en 1988 (essais nucléaires du Pacifique) ou aux États-Unis en 2007 (Guerre d'Iraq).

Source : Cour des comptes.

B - Quelques pistes pour une meilleure synergie

Comme le soulignent plusieurs de leurs responsables, les attentes des principaux opérateurs culturels vis-à-vis du réseau sont en réalité modestes, sans être inexistantes. Le président d'un des plus importants musées de France reconnaît qu'en dépit de quelques « coïncidences heureuses », « le monde des grands musées vit très loin du réseau de l'action culturelle extérieure ». Les grands opérateurs culturels distinguent, généralement, deux catégories de pays dans le monde : ceux pour lesquels l'action passe par une intervention officielle (rôle du « drapeau »), et ceux pour lesquels une telle intervention officielle est inutile, voire contreproductive. Le plus souvent, ces opérateurs peuvent être conduits à solliciter les ambassades, mais pas toujours leurs services culturels, pour régler les modalités pratiques d'un projet ou vérifier l'honorabilité de mécènes locaux potentiels. Quelques attentes déçues sont à signaler, comme celle du Louvre, qui n'a pu convaincre le ministère des affaires étrangères (MAE) de l'aider à déployer en Afrique une exposition de reproductions d'œuvres du Louvre qui avait pourtant eu du succès dans les Caraïbes.

Symétriquement, les postes devraient pouvoir tirer un meilleur parti des bénéficiaires des actions extérieures des établissements publics. C'est ainsi que le réseau des Émirats Arabes Unis éprouve des difficultés persistantes pour s'intégrer dans l'action des établissements que sont le Louvre ou la Sorbonne installés à Abou Dhabi, comme en faisait état le plan d'action de l'ambassade en janvier 2009.

Dans un rapport consacré en février 2010 à l'action internationale des grands établissements publics culturels, M. Benoît Paumier, inspecteur général des affaires culturelles, confirmait que les liens de ces grands établissements avec le réseau sont « très inégaux » : « très limités dans les pays développés, ils sont en revanche souvent substantiels dans les zones géographiques où les moyens d'action culturelle ont été préservés, telles que l'Afrique du Nord ou l'Indochine, ou les pays à risque politique ». Il estimait que « l'absence de synergies » qui résulte de cette situation « constitue un handicap pour le développement des établissements publics », en particulier pour ceux de petite et moyenne taille. Aussi recommandait-il de « renforcer les liens avec le réseau culturel », en particulier par l'information systématique des postes culturels sur l'activité de ces établissements.

L'Institut français n'est guère associé à l'action des opérateurs culturels, en dehors du cadre des saisons qu'il programme et malgré l'existence de 25 conventions avec des établissements nationaux. Quel que soit le professionnalisme de ses agents, il joue davantage un rôle de communicant que de diffuseur, par manque de ressources humaines et financières. C'est une différence significative avec le *British Council*, qui fait tourner à l'étranger les grandes compagnies britanniques et en obtient une vraie rentabilité.

L'annonce récente par le ministre des affaires étrangères de la constitution d'un projet de « base de données des offres » nationales, qui serait confié à l'Institut, est appelé à combler une lacune. Son succès dépend cependant nécessairement d'une implication du ministère de la culture et de la communication (MCC) avec une exploitation des outils existants (site « culture.fr », etc.).

Une meilleure synergie entre les établissements culturels et le réseau passe ainsi nécessairement par une meilleure implication du ministère de la culture et de la communication (MCC) dans l'action du réseau, notamment par une participation à la formation de ses agents. Si ce ministère contribue à la rédaction des instructions ministérielles aux ambassadeurs et participe à la sélection des agents du réseau, il pourrait être plus régulièrement convié aux réunions régionales des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), qui permettent d'aborder des

problématiques plus ciblées. C'est aussi dans cette perspective que le rôle de l'Institut français en matière d'intermédiation entre les opérateurs culturels, le ministère de la culture et de la communication (MCC) et le réseau devrait être conforté.

CONCLUSION

Les ambassades ne disposent pas encore des outils nécessaires à la conduite locale optimale de l'action culturelle, dans l'attente de plans d'action et de structures de coordination locale rénovés.

La fusion entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les établissements à autonomie financière (EAF) a permis de simplifier la structure du réseau public, sans clarifier totalement l'articulation des responsabilités.

Les interventions d'un réseau dont le domaine d'action est très vaste manquent encore cependant d'une approche transverse qui permette de dégager les synergies potentielles entre ses acteurs et ses actions.

Les actions menées sur le plan local par le réseau et celles des opérateurs nationaux intervenant dans son champ ne sont pas suffisamment liées entre elles. Ceci vaut aussi bien pour les opérateurs extérieurs dont l'objet général est commun à celui du réseau (enseignement français à l'étranger, audiovisuel extérieur) que pour les établissements nationaux intervenant dans le champ culturel.

Chapitre IV

Les conditions d'une meilleure efficience locale

I - La complémentarité des deux réseaux français

A - Les atouts du mouvement des Alliances françaises

L'apport des Alliances françaises au réseau culturel est très important. Leur souplesse de fonctionnement, leur enracinement local, leur contribution à l'entretien d'un attachement à la culture française sont des atouts. Dans de nombreux pays, il est reconnu que le réseau des Alliances assure une forte visibilité de la présence culturelle française, notamment grâce à la « marque Alliance française » qui doit être un gage de qualité qu'il revient à la Fondation de protéger. Le déploiement depuis 2009 d'un référentiel de qualité commun aux Instituts et aux Alliances y contribue. La Fondation Alliance française est associée aux actions de professionnalisation du réseau et s'est engagée, depuis sa création en 2007, à promouvoir un programme de formation des agents de droit local (ADL) des Alliances, élaboré et mis en œuvre par l'Alliance française de Paris-Ile-de-France (AFPIF), dont cette Fondation est issue.

Tableau n° 8 : couverture géographique des Alliances françaises (2009-2011)

Zone	Nombre de pays			Nombre d'Alliances françaises			Nombre de centres associés (CA)			Total AF + CA		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Afrique / Océan Indien	38	37	37	129	131	130	1	1	0	130	132	130
Amérique du Nord	2	2	2	128	122	123	5	5	4	133	127	127
Amérique latine	19	18	18	216	208	207	33	34	32	249	242	239
Antilles / Caraïbes	14	15	15	25	26	26	0	0	0	25	26	26
Asie	24	25	24	78	77	76	0	0	1	78	77	77
Europe	33	34	34	292	292	265	60	53	51	352	345	316
Océanie	6	6	6	48	47	46	0	0	0	48	47	46
TOTAL	136	137	136	916	903	873	99	93	88	1 015	996	961

Source : Cour des comptes d'après les rapports d'activité de la Fondation Alliance française.

Il est cependant difficile de mesurer précisément la contribution des Alliances françaises à l'efficacité globale du réseau, les informations collectées par la Fondation pouvant être insuffisamment fiables et partielles⁷⁹. Cette situation rend plus complexe leur association au réseau.

B - Les voies d'une meilleure complémentarité

La relation entre le ministère des affaires étrangères (MAE) et le réseau des Alliances est complexe et devrait être mieux maîtrisée. Les ambassades s'efforcent de valoriser l'action des Alliances, mais ne peuvent infléchir leur activité que dans la mesure où elles appuient financièrement ces acteurs autonomes, sous forme de subventions. De son côté, la Fondation ne dispose que d'une autorité morale sur les Alliances et, de ce fait, n'en exerce pas le pilotage. L'existence de délégués généraux financés par l'État permet d'améliorer l'animation du réseau local mais n'évite pas toujours le problème de leur positionnement tant vis-à-vis des Alliances françaises locales que des services culturels des ambassades.

⁷⁹ Le rapport d'activité de la Fondation ne retrace ni l'ensemble des manifestations culturelles organisées, ni la répartition des moyens des Alliances en effectif et en budget. Son édition publique pour l'exercice 2012 n'était pas encore en ligne sur le site de la Fondation fin août 2013.

Le soutien financier de l'État aux Alliances devrait être assorti de contreparties qui, bien sûr, ne méconnaîtraient pas l'indépendance des Alliances. Soutenues financièrement par les ambassades ou disposant d'expatriés, elles devraient faire l'objet d'une démarche de conventionnement et de compte-rendu de l'emploi de leur subvention, conformément au « vademécum des procédures de la coopération et de l'action culturelle » de la direction générale de la mondialisation (DGM). De plus, la Fondation pourrait faire de ces documents un instrument de contrôle de qualité. Enfin, les procédures de prévention et de contrôle des malversations⁸⁰ pourraient encore être renforcées. Les retraits de label par la Fondation pourraient être plus activement utilisés en cas de manquement aux principes de la Charte.

C - La question délicate de l'implantation des deux réseaux

Les implantations respectives des réseaux public et privé constituent une source de tension entre des entités qui doivent être des partenaires. Malgré une tentative d'articulation prévue par l'article 6 de la convention triennale entre la Fondation et l'État signée en octobre 2010, des redondances sont en effet signalées.

Celles-ci interviennent, lorsque plusieurs implantations coexistent dans la même ville, ce qui est le cas dans une dizaine de grandes villes comme Lisbonne ou Madrid⁸¹. De telles situations peuvent avoir pour effet de brouiller l'image de l'action culturelle française pour les usagers et les partenaires locaux, voire de susciter, malgré l'accord passé entre le ministère des affaires étrangères (MAE) et la Fondation en 2012, une concurrence pour l'obtention de ressources propres, tirées des cours de langue, des certifications et du mécénat culturel local⁸². Elles ne doivent pas pour autant être considérées comme des « doublons » dans des métropoles où le potentiel d'apprentissage de la langue française est grand.

Enjeu crucial pour l'avenir, le principe de subsidiarité entre les deux réseaux n'est pas étudié sur des bases objectives, qui procèderaient d'un bilan comparatif coût/résultat des structures locales. Comme l'Institut français, la Fondation plaide ainsi pour une « cartographie raisonnée des implantations », se substituant au « feuilleté historique

⁸⁰ Malversations qui ont pu subvenir, par exemple, au Maroc en 2010 ou en Chine en 2012.

⁸¹ En Espagne, la concurrence avec les Alliances est cependant limitée compte tenu d'accords passés pour se répartir les zones d'intervention géographiques.

⁸² 188 M€ en 2012 pour les Alliances contre environ 73 M€ pour les Instituts français.

résultant d'initiatives non coordonnées » dont il est souhaitable de disposer avant la conclusion de la prochaine convention triennale 2014-2016.

La complémentarité du réseau des Alliances avec le réseau d'État devrait être plus activement recherchée, mais sans esprit de système, aussi bien dans le domaine des cours de langues que dans celui des activités culturelles, les Alliances ne devant pas voir, dans une coordination plus active, un prélude à leur absorption par les Instituts. Nombre d'exemples positifs de coopération entre les deux réseaux, déjà signalés, devraient être analysés. Les logiciels de gestion des cours des deux réseaux devraient être harmonisés. Les divergences de vue subsistant dans plusieurs pays⁸³ devront être aplanies.

Par ailleurs, la formule de la direction d'Alliances françaises par des agents de droit local plutôt que par des agents expatriés devrait être privilégiée, compte tenu de la taille modeste de la plupart des Alliances françaises⁸⁴. L'exemple des Fidji, relevé par l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) en 2010, montre que certaines Alliances isolées peuvent fonctionner très efficacement (400 à 500 apprenants) sous la direction d'un recruté local. De telles formules permettraient de répondre à des demandes locales (Chine), qui ne sont pas encore satisfaites.

Si une optimisation de l'implantation des deux réseaux est envisageable, elle ne doit pas conduire à figer les situations dans une sorte de « Yalta culturel ». Le « plan de redéploiement des moyens » du réseau à l'horizon 2014-2105 que le ministre des affaires étrangères vient d'annoncer au comité technique paritaire ministériel de mai 2013 vise en effet à revoir la carte des 136 antennes d'établissement à autonomie financière (EAF) implantés hors capitales (dont une vingtaine en « sérieuses difficultés financières ») en fermant une vingtaine de ces antennes. Il table sur un meilleur appui du réseau sur les Alliances françaises, les établissements scolaires français, les consulats ou les bureaux de représentation des établissements universitaires et des organismes de recherche qui s'y trouveraient, ce qui peut conduire à faire dans certains cas de leurs implantations le substitut du réseau culturel public.

⁸³ Au Royaume-Uni, l'Alliance se présente comme "*the French language specialists*" et l'IFRU comme "*the official French government centre of language and culture in London*". Aux Émirats Arabes Unis, les Alliances comprennent mal l'intérêt de la création de l'Institut français, qui leur a repris l'organisation des examens DELF afin de s'assurer d'un autofinancement stable.

⁸⁴ Les deux-tiers des Alliances reçoivent moins de 500 apprenants par an.

II - L'optimisation du nouveau modèle de financement

A - La mise en conformité nécessaire du statut des EAF

Le statut juridique des postes du réseau constitue une première fragilité. Régé par les dispositions du décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle à l'étranger pris en application de l'article 66 de la loi de finances pour 1974, il permet aux quelque 120 établissements à autonomie financière (EAF)⁸⁵ qui le composent de disposer de l'autonomie financière sans avoir la personnalité juridique. Ainsi, les établissements à autonomie financière (EAF) peuvent-ils conserver les recettes qu'ils collectent grâce à leur activité.

Ce statut d'autonomie est relatif. La création d'un EAF exige un arrêté interministériel annuel. Le tarif de leurs cours de langue et des certifications n'est pas librement fixé. L'exemption fiscale dont bénéficient leurs activités de vente de services en raison de leur statut diplomatique est précaire, ce privilège fiscal étant actuellement contesté dans plusieurs pays (Turquie, Ouzbékistan, Japon, etc.).

Depuis plusieurs années, le ministère des affaires étrangères est par ailleurs conscient de la non-conformité du régime budgétaire et financier des EAF aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par l'article 6 de la loi organique (LOLF), relevée aussi bien par le ministère du budget en 2009 que par le Conseil d'État en 2011. Il a plaidé pour une modification du décret de 1976, à laquelle le ministère du budget s'est opposé, la jugeant également incompatible avec la LOLF. Une étude, récemment confiée par le ministère à un membre du Conseil d'État, confirme l'incompatibilité du statut des établissements à autonomie financière (EAF) avec ces principes, dont découlent l'obligation d'enregistrement intégral des recettes et dépenses dans le budget général, l'interdiction de compensation entre dépenses et recettes et l'interdiction d'affectation des recettes à des dépenses.

Cette irrégularité n'est pas acceptable. Elle fait courir un risque juridique à l'ensemble du dispositif du réseau public et accentue sa fragilité compte tenu de l'appui croissant sur la collecte de recettes commerciales. Le ministère hésite actuellement entre une modification de

⁸⁵ Leur création est autorisée par un arrêté interministériel modifié annuellement. Leur domaine de compétences et la liste de leurs antennes font l'objet d'une décision du MAE prise chaque année.

la LOLF, lourde à engager, le rattachement des établissements à autonomie financière (EAF) à d'autres personnes morales (rattachement à un établissement public, transformation des établissements à autonomie financière (EAF) en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) locaux, etc.) et le recours à une procédure d'attribution de produits, peu compatible avec le souci d'une autonomie financière des établissements. Les solutions qui devront être trouvées pour lever cette insécurité juridique auront nécessairement une incidence sur l'organisation du réseau et son financement. Il est nécessaire qu'une mise en conformité intervienne dès que l'expérimentation en cours sera achevée.

B - La quête indispensable mais difficile de cofinancements

Les postes affichent une progression des cofinancements obtenus dans la plupart des pays à enjeux : entre 2011 et 2012, leur montant est passé au Brésil de 15,3 M€ à 29,1 M€ ; aux États-Unis, de 13,0 M€ à 13,3 M€ ; en Chine, de 2,2 M€ à 4,4 M€ ; en Allemagne, de 2,4 M€ à 2,5 M€. Ils ont en revanche baissé au Maroc, de 3,2 M€ à 2,8 M€ et en Turquie, de 1,5 M€ à 1,0 M€. De fait, ce sont les ambassadeurs, les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) et leurs collaborateurs qui effectuent le travail de lobbying nécessaire. L'impression prévaut d'une organisation fonctionnant de manière artisanale, sans vision ou stratégie globale et qui ne déploie pas des efforts coordonnés en vue de développer les cofinancements de façon systématique et avec des instruments adaptés.

Cette situation appelle un meilleur soutien de la part de la direction générale de la mondialisation (DGM), le ministère ne venant pas suffisamment en appui aux postes en matière de recherche de fonds, activité complexe qui, pour être fructueuse, nécessite un accompagnement⁸⁶. 64 % des postes interrogés par la Cour classent l'appui dans ce domaine au premier rang de leurs attentes.

Si plus de deux tiers (69 %) d'entre eux estiment avoir une connaissance suffisante du potentiel financier local, les Instituts français ont une capacité très variable à trouver des cofinancements, pour des raisons de contexte ou de mobilisation de compétences. Au Japon, par exemple, le cofinancement ainsi levé est six fois moindre qu'en Malaisie.

⁸⁶ La création de fondations, pratiquée aux États-Unis ou en Italie, illustre cette technicité : les services culturels aux États-Unis ont ainsi réussi par ce canal à mobiliser plus de 13 M€ de mécénat en 2012, couvrant tout le champ de leurs activités (financement de festivals culturels, de partenariats universitaires, etc.).

Aux Émirats Arabes Unis, le poste ne parvient à mobiliser qu'un montant très modeste de 51 000 € en 2013 de la part des mécènes français et locaux. Cette situation peut entraîner une mise sous tension de certains postes dans le cas d'une baisse des fonds publics. Dans les réponses reçues par la Cour à son questionnaire, les cofinancements sont présents principalement dans le domaine éducatif mais beaucoup moins dans le domaine culturel (Portugal, Norvège, Allemagne). Ils sont, par exemple, jugés « très difficiles à mobiliser » (Hongrie), « difficiles à obtenir et exploiter, notamment faute de motivation de la plupart des partenaires européens » (Ukraine). Les « démarches sont longues, complexes et chronophages » (Suède), les « procédures lourdes et le réseau insuffisamment armé pour les instruire » (Espagne). En outre, « la complexité des appels à projets européens freine les initiatives de ce type : cela demanderait la mise à disposition d'un ETP à temps complet pendant plusieurs mois et une capacité financière que l'IFP n'a pas » (Pologne).

Des progrès en matière de cofinancement nécessitent également le recours dans le réseau à des agents au profil spécialisé comme le soulignent nombre d'ambassades, notamment dans les pays anglo-saxons (Australie, Canada) ou émergents. Aux États-Unis, l'emploi par les services culturels d'un seul agent pour la recherche de fonds à New-York peut paraître insuffisant dans le pays phare de la philanthropie. Les résultats obtenus dans ce pays, s'ils sont importants, restent manifestement en deçà du potentiel et se concentrent surtout sur New-York, les autres grandes métropoles étant délaissées par manque de moyens. À Rome, seule une consultante à mi-temps traite le sujet. À Berlin, le bureau du mécénat, créé en 2010 et confié à un agent local, n'a pas donné grand résultat. À Alger, c'est un volontaire international qui, auprès de l'ambassadeur, a suivi le projet phare de rénovation, grâce à des mécènes locaux, du centre culturel de Tizi-Ouzou (0,7 M€ levés). L'attribution de ces ressources humaines spécialisées aux ambassades les plus aptes à les employer devrait se faire sur la base d'objectifs pluriannuels de levée de fonds, inscrits dans les plans d'action des ambassades.

Si la recherche de fonds privés peut pallier le manque de crédits publics, elle doit s'exercer en tenant compte de l'impact pour l'image de l'État qui pourrait s'attacher au financement par des capitaux privés d'opérations à forte symbolique régaliennne. Il conviendrait en conséquence de mieux ajuster les dotations de crédits budgétaires en fonction de ces objectifs : nombre de postes alertent sur les risques que fait encourir la baisse continue des crédits, qui ampute d'autant leur

capacité à faire jouer un effet de levier, réel bien que non mesuré *ex ante*⁸⁷. L'ambassade en Indonésie a indiqué que « l'enveloppe des crédits d'intervention est très en deçà du potentiel que l'Indonésie offre à notre coopération, y compris en termes de cofinancements ... dans le cadre d'une concurrence rude entre pays développés ... pour attirer les étudiants des meilleures universités ». Pour l'ambassade en Argentine, « depuis quelques années, notre action souffre d'un déséquilibre entre la volonté exprimée par nos partenaires, notamment dans les secteurs de la coopération scientifique et universitaire, et notre capacité à assurer un cofinancement à part égale. Nous serions potentiellement en mesure de doubler le nombre de bourses accordées avec des moyens supplémentaires et en nous appuyant sur un effet de levier remarquable ». Aux États-Unis, la pérennité du programme d'échange universitaire *Partner University Fund* est en danger, le ministère étant dans l'incapacité d'accompagner le mécène américain qui a versé pour ce partenariat près de 10 M€ en cinq années.

Indispensable, la recherche de cofinancement des actions du réseau a été jusqu'ici largement déléguée au réseau. Elle doit maintenant s'accompagner d'une implication plus grande des acteurs centraux pour se poursuivre dans des conditions efficaces.

C - Une distinction nécessaire entre les sources de cofinancement

Le développement des cofinancements des actions du réseau passe par une distinction plus claire des types de contributeurs : entreprises françaises, collectivités territoriales françaises, Union européenne et mécènes locaux.

La contribution des acteurs privés français, mal mesurée par le ministère, est relativement fragile, dépendant notamment des avantages fiscaux associés. Elle appelle une coordination attentive pour éviter de multiples sollicitations d'une même entreprise à Paris et dans les postes. Certaines entreprises peuvent se montrer généreuses pour cofinancer des actions culturelles et sont motivées par la possibilité d'offrir à leurs expatriés un enseignement en français de qualité. Mais, dans d'autres cas, les entreprises françaises installées à l'étranger et les expatriés ne sont pas

⁸⁷ Cet effet de levier est très important au Royaume-Uni où les financements externes du *British Council* permettent de porter l'effort financier total à 1,2 Md€, soit une multiplication par 2,5 des crédits publics du *Foreign&Commonwealth Office* (FCO) et un taux de subvention budgétaire de 28 % en 2012 (contre 54 % pour le réseau public français).

désireux de soutenir les actions du réseau, en étant plus enclins à souligner leur enracinement local. La direction générale de la modernisation (DGM) n'a pas le rôle moteur qu'elle pourrait avoir auprès de ces partenaires potentiels pour promouvoir les missions du réseau, développer des partenariats globaux conciliant les intérêts des entreprises avec les enjeux du réseau et prévenir les sollicitations non coordonnées.

La part des cofinancements européens est très faible dans les opérations du réseau (8 M€ en 2012 selon la direction générale de la mondialisation (DGM)). Les postes ont fait part des mêmes constats que pour les autres sources de financement : insatisfaction sur l'information et le soutien reçus de l'administration centrale, absence de formation des agents et insuffisance des compétences disponibles pour savoir mobiliser des fonds aux procédures d'allocation complexe. Pour la Turquie, « à l'heure actuelle, l'Institut français de Turquie n'a pas les moyens financiers, ni administratifs (plafond d'emplois, CDD, etc.) pour apporter de tels cofinancements (...), ce qui constitue son principal handicap par rapport à ses partenaires européens (*British Council*, *Dante Alighieri*, *Goethe Institut*) bien mieux dotés en personnels et moyens pour suivre des projets d'une telle ampleur et bénéficiant même d'aides complémentaires financières de la part de leurs ministères de tutelle ». À ce handicap s'ajoutent l'absence de personnalité juridique des SCAC/EAF, l'absence de dimension régionale du réseau et la faible taille des Alliances françaises.

En dépit de ces constats, connus de longue date, la direction générale de la modernisation (DGM) ne dispose pas encore d'agents spécialisés dans la captation des financements européens et, à ce stade, sa doctrine d'emploi, ses modalités d'action et la coordination avec le réseau et le reste des administrations impliquées demeurent imprécises. Or, dans le même temps, elle finance un poste de chargé de mission « financements européens » à l'Alliance française de Bruxelles-Europe, qui, outre une fonction de suivi, est censé répondre au nom de cet organisme à des appels à propositions « particulièrement stratégiques ». L'Institut français, qui s'est vu confier dans son décret constitutif et dans son contrat d'objectifs et de moyens (COM), la mission de recherche de fonds privés, n'a obtenu à ce jour que des résultats presque dérisoires (moins de 50 000 €). Cette situation s'explique par sa jeunesse, par un partage imprécis des rôles avec le ministère et par le peu de moyens qu'il consacre à la recherche de financements européens. Si le *British Council* n'a aucun représentant à Bruxelles, il emploie au siège une dizaine d'agents pour suivre les décisions et les financements européens, et le *Goethe Institut* entretient pour sa part cinq agents sur place. L'amélioration de la situation passe donc autant par un investissement proportionnel à l'enjeu que par une meilleure coordination des actions de

la DGM, des opérateurs spécialisés, de la représentation permanente à Bruxelles et des autres postes du réseau.

D - L'enseignement du français, source principale du financement du réseau

Le réseau, soutenu dans ces efforts par le ministère des affaires étrangères (MAE) et, depuis 2011, par l'Institut français, a parallèlement développé de manière dynamique depuis quelques années ses ressources propres en matière de cours de français et de certification de niveau linguistique, qui représentent désormais 75 % de leurs recettes propres. Ainsi, les Instituts se sont professionnalisés, ont diversifié leur offre, ont investi dans des équipements adaptés, ont lancé des campagnes de communication et, pour certains, ont engagé des processus de certification (par exemple en Italie, afin d'avoir accès aux fonds de la formation professionnelle).

Les certifications se sont largement imposées dans le monde et s'y sont souvent substituées aux diplômes locaux, notamment délivrés par les Alliances. La normalisation et le développement des certifications confortent leur reconnaissance internationale et renforcent l'attractivité des centres de langue. Elles attirent de nombreux publics : professionnels souhaitant s'expatrier dans un pays francophone (France, Canada, etc.), étudiants pour leurs études supérieures en France, cadres d'entreprises travaillant avec des entreprises francophones, familles qui souhaitent, dans un contexte de crise, accroître les chances de leurs enfants. Les statistiques confirment une nette croissance du nombre de candidats et de diplômés aux certifications de langue française, qui dépasserait en 2012 les 500 000 candidats dans le réseau (Alliances, Instituts et autres). L'Allemagne est le premier pays pour les certifications (64 900 inscrits en 2012, principalement provenant du milieu scolaire, soit une progression de 30 % depuis 2008), les droits d'inscription au diplôme d'études en langue française/diplôme approfondi de langue française (DEL/DALF) y ayant représenté près d'1,7 M€ en 2012.

Ces efforts ont produit des résultats positifs, les recettes propres des établissements à autonomie financière (EAF) ont progressé de 21 % entre 2009 et 2012, passant de 90,1 M€ à 108,9 M€. Le taux moyen d'autofinancement des activités des EAF atteint 65 % en 2012 (hors masse salariale des expatriés) contre 59 % en 2009.

Cette évolution conduit à l'autonomisation du réseau par rapport au budget de l'État : en Chine, les crédits d'État ne représentent ainsi plus que 34 % de l'ensemble des ressources mobilisées par l'Institut français (14,8 M€ hors rémunération des expatriés) et seulement 17 % des

ressources de l'établissement à autonomie financière (EAF)⁸⁸ ; au Brésil, où l'action efficace du comité des mécènes a permis d'élargir le champ de la programmation, le poste a pu rendre des crédits au ministère des affaires étrangères (MAE) en fin d'exercice. Toutefois, les résultats diffèrent sensiblement d'un poste à l'autre, notamment lorsque les recettes principales que constituent les cours de langue sont captées par les Alliances françaises. Pour les Instituts qui bénéficient d'un monopole, les taux d'autofinancement des activités de cours peuvent dépasser 100 % et permettre ainsi de financer les autres missions du poste. C'est ainsi le cas en Italie (Institut auprès du Saint-Siège qui détient le monopole des cours et examens à Rome). En Espagne, l'Institut français affichait, ces dernières années, une santé économique se traduisant par un taux d'autofinancement très élevé (88 %) avec un secteur des cours fortement générateur de recettes (bénéfice de 1 875 000 € en 2011 et taux de recouvrement des charges de 141 %) et un secteur examens dégageant un bénéfice de 528 000 € couvrant à lui seul le déficit des activités culturelles (541 000 €). Parfois, les résultats sont plus contrastés, notamment pour des raisons tenant aux conditions économiques du pays hôte. En Grèce, la crise a contraint les partenaires grecs, publics comme privés, du réseau à se désengager progressivement, et le tarif des cours de langue a dû être réduit de 10 %. En Lettonie, en Argentine ou au Niger, la conjoncture a exercé également des effets négatifs sur la capacité des postes à mobiliser des ressources propres.

Cette course aux ressources propres ne va pas sans créer certaines difficultés. Ainsi, à Abou Dhabi, l'Institut français, en décidant d'organiser lui-même les épreuves de certification du DELF Junior pour se créer une ressource propre stable, a dû retirer cette mission aux Alliances françaises locales. Au Brésil, le niveau élevé des tarifs établis par le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) pour les inscriptions aux diplômes et tests de français dans le réseau des Alliances a provoqué une baisse de fréquentation (- 3,4 % en 2012). L'évolution peut avoir un effet sur les priorités car, comme l'indique le responsable d'un Institut, « la priorité est le français, car on n'a pas le choix, puisque c'est la source de financement ».

La collecte locale des recettes liées aux cours et certifications pose par ailleurs le problème de la péréquation des ressources sur plusieurs plans : entre Alliances et Instituts français dans les pays où ces derniers n'ont pas de ressources de langues ; entre implantations dans un même pays comme en Turquie où la capacité d'autofinancement de l'Institut

⁸⁸ La subvention de l'Institut français pour le festival « *Croisements* », principale manifestation artistique en Chine, est passée de 142 000 € en 2011 à 52 000 € en 2013.

français se concentre à 90 % sur Istanbul ; entre centres d'enseignement du français (CEF) ; entre pays enfin, près de 60 % des candidats aux certifications étant issus en 2012 des pays de l'OCDE. Au *Goethe Institut*, les recettes tirées des cours de langue et des certifications sont prioritairement affectées aux investissements de l'Institut local, mais le surplus peut être mutualisé à titre accessoire au sein de la région. Les Instituts sont donc particulièrement incités à développer cette source de revenus. En France, le ministère ne peut compenser que marginalement les déséquilibres compte tenu notamment du statut des établissements à autonomie financière (EAF) afin de remédier à l'inégalité de revenus des centres pour les études en France (CEF).

III - L'exploitation des leviers technologiques

A - L'indispensable pari technologique

Le réseau et les opérateurs, chacun à leur manière, ont investi judicieusement dans les nouvelles technologies. Des outils numériques en direction du public ou des enseignants, comme les tableaux blancs interactifs (TBI) mis en place par l'Institut français, sont largement employés. D'autres, tels la « webtv » de l'Institut français consacrée au débat d'idées, sont encore balbutiants. Ces outils pourraient être diversifiés, notamment dans le domaine des contenus et de la communication mais leur mise en place dépend de la bonne volonté des postes qui n'ont aucune obligation de les utiliser.

Certains Instituts et Alliances ont su tirer parti des réseaux sociaux afin de fidéliser leur public (spectateurs, étudiants, etc.) et de développer une communication adaptée (site événementiel, newsletter). L'IFRU de Londres consacre quatre agents à un service « marketing et communication » qui définit, élabore et met en œuvre ses stratégies de promotion des événements et services. Il assure la diffusion et la production des supports de communication et a, en outre, mis au point un système de fidélisation des usagers par les nouvelles technologies (Facebook, Tweeter, newsletter, site Internet).

En Inde, l'Institut de New-Delhi fait, lui aussi, un grand usage des nouvelles technologies pour des sites dont la fréquentation apparaît très satisfaisante, notamment auprès de la population jeune et francophile. Il en va de même à l'Alliance française de Bombay, où les étudiants sont mieux suivis grâce à ces technologies. À Marrakech, le poste envisage même la création d'un « Institut français virtuel ».

B - Quelques pistes pour en tirer un meilleur parti

Le réseau culturel doit pouvoir tirer parti de l'entreprise de modernisation des systèmes d'information et de communication lancée par le ministre des affaires étrangères (MAE) en 2012 et dont les premiers fruits sont attendus à l'été 2014.

Des améliorations devront cependant être apportées dans plusieurs domaines particuliers à l'action du réseau culturel afin de surmonter quelques imperfections :

- les liens entre les sites des ambassades et des Instituts ne sont pas toujours établis ;
- le site internet LatitudesFrance lancé au printemps 2010 par le MAE pour servir de portail de communication et d'échanges au sein du réseau, toujours maintenu, est sous-utilisé ;
- l'appui en matière de communication de l'Institut français demeure modeste par rapport à celui du *British Council*, qui conçoit et entretient les portails internet de ses antennes locales ;
- les initiatives des postes ne sont pas systématiquement recensées ou évaluées : si certains projets ont été étendus à tout le réseau comme le site informatique dédié aux professeurs des sections bilingues (« Vizavi ») conçu par le poste de Bucarest ou la plateforme Culturethèque conçue par l'IFRU à Londres, les bilans de certains échecs⁸⁹ n'ont pas été tirés ;
- dans l'attente d'une modernisation substantielle des systèmes d'information du ministère, le recours à certaines technologies, comme la visioconférence, est encore limité, même si quelques postes, comme le Brésil, en font un usage régulier ;
- nombre de ces outils demeurent dépendants, comme à Abou Dhabi, de la bonne volonté des VI et de la continuité que le poste parvient à maintenir après leur départ au terme d'un séjour qui ne peut excéder deux ans.

⁸⁹ Comme l'initiative du poste de Séoul, qui a mis en place, au mois de mai 2010, un « *cyberDELFI* » dont le coût de réalisation s'est élevé à près de 70 000 € et n'a pas répondu aux attentes (64 inscriptions, soit environ 2 500 € de recettes).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La dualité d'un réseau reposant sur des composantes publiques et privées présente une valeur intrinsèque mais cette caractéristique française appelle une approche mieux coordonnée pour améliorer l'efficacité de l'action culturelle.

Le statut des établissements à autonomie financière, qui constitue la base administrative du réseau public, doit être mis en conformité avec la LOLF pour respecter les principes d'unité et d'universalité budgétaires qu'elle a posés.

L'appui sur les financements extrabudgétaires est devenu une condition de survie du réseau sans que celui-ci dispose de tous les atouts pour les mobiliser.

Les leviers technologiques pourraient être mieux mobilisés pour améliorer l'efficacité du réseau.

Dans ces conditions, la Cour recommande de :

- 7. accroître la synergie entre le réseau culturel public et le mouvement des Alliances françaises à partir d'une analyse détaillée, pays par pays, des avantages respectifs des deux vecteurs et de la cartographie souhaitable des implantations ;*
 - 8. assurer la compatibilité du statut des EAF avec les principes de la LOLF avant la fin 2014.*
-

Chapitre V

La pertinence des actions de soutien du réseau dans un contexte de concurrence internationale

I - Le ciblage des publics prioritaires

A - À la recherche des publics prioritaires

Dans sa lettre de mission du 27 août 2007 au ministre des affaires étrangères, le Président de la République demandait à ce dernier de mettre en œuvre « une politique d'attractivité de la France en direction des élites étrangères pour qu'elles viennent s'y former ». Les plans d'action des ambassades désignent de manière presque systématique les élites locales comme les cibles de l'action culturelle française. Cette orientation vaut quels que soient les continents ou la taille des pays (Vanuatu 2008, Luxembourg 2013, États-Unis 2013, Maroc 2010). Le ministère des affaires étrangères (MAE) affiche un fort volontarisme pour mener des initiatives spécifiquement adaptées aux publics-cibles correspondant à des intérêts politiques ou économiques. L'Institut français est censé, en vertu de son contrat d'objectifs et de moyens (COM), « accorder une attention particulière aux personnalités d'influence et d'avenir et rajeunir les

publics en s'attachant particulièrement aux étudiants et aux jeunes publics ».

Certains postes s'attachent donc à identifier ces publics prioritaires, qui correspondent notamment aux « jeunes élites ». Aux États-Unis, le réseau cherche, par exemple, à toucher la « génération Y » des campus universitaires, identifiée comme la principale consommatrice de biens culturels et comme une pépinière des élites américaines de demain. Conscient de la nécessité d'une meilleure visibilité à l'échelon central, le ministre des affaires étrangères vient d'annoncer la mise en place d'un « observatoire des publics » au sein de l'Institut français. La réussite de cette initiative repose sur plusieurs conditions : une association *ab initio* du ministère de la culture et de la communication (MCC), la collaboration de l'ensemble du réseau et la définition des attentes en matière d'exploitation des résultats.

Le regain d'intérêt pour les stratégies d'influence invite à tirer parti du programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA), lancé en 1989 et désormais géré par le centre d'analyse, de prospective et de stratégie du ministère des affaires étrangères (MAE). Non directement relié à l'action du réseau culturel, ce programme, réputé efficace malgré son faible volume, permet d'inviter, pour un séjour d'études d'une semaine en France, de jeunes personnalités étrangères, identifiées par les postes, pour leur donner une connaissance plus approfondie du pays. Le programme privilégie les candidatures de personnalités en début de carrière, émanant de la sphère politique ou de la société civile, ayant une connaissance superficielle de la France. Le programme mise en effet sur l'avenir professionnel de ses bénéficiaires. Le développement de la carrière des personnalités invitées étant l'élément essentiel de la réussite du programme, il importe de maintenir des liens étroits avec les bénéficiaires des invitations et de suivre l'évolution de leur cursus professionnel, ce qui reste encore largement perfectible. Depuis 1989, quelque 1 500 personnalités ont bénéficié de ce programme.

Un autre moyen de toucher les élites installées, ou à venir, est de mettre à contribution le « débat d'idées », notion qui n'a jamais été définie par le ministère, comme l'ont souligné les tables rondes organisées par la Cour. Des actions à ce titre, qui relèvent en principe de l'opérateur culturel depuis 2009⁹⁰, sont pourtant soutenues dans des pays aussi divers que la Bolivie ou la Turquie par les programmes de l'Institut français, ou à travers des institutions comme la Maison française

⁹⁰ CulturesFrance a reçu en 2009 du ministère des affaires étrangères (MAE) la responsabilité de gérer les crédits du « Fonds d'Alembert » conçu à cet effet. Le fonds dispose d'une dotation de 270 000 € en 2013 dans le budget de l'Institut français.

d'Oxford au Royaume-Uni. Elles peuvent contribuer au rayonnement des valeurs françaises (liberté politique, laïcité, égalité des sexes, etc.). Ces actions ne parviennent pas toujours à atteindre leur public : une conférence organisée par l'Institut français d'Istanbul visant à aborder, à travers une présentation des « Voix de la diaspora anatolienne », la question du génocide arménien, n'a ainsi attiré que 30 personnes au printemps 2013.

Cependant, ces élites ne font guère l'objet d'études spécifiques, ce qui prive le ministère des affaires étrangères (MAE) des indices utiles pour s'adapter aux suites de certains bouleversements politiques ou des transformations sociétales comme en Turquie. Dans ce pays, l'action culturelle vise toujours la clientèle traditionnelle issue de la bourgeoisie kémaliste éclairée et éprouve des difficultés pour susciter l'intérêt de nouvelles couches de la population telles que les partisans du parti pour la justice et le développement (AKP) ou les jeunes anglophones.

Un travail sur les publics prioritaires doit donc être conduit par les acteurs centraux en liaison avec les ambassades et les Instituts.

B - La redécouverte de la demande locale

La table ronde organisée par la Cour a mis en avant le caractère souvent très unilatéral de l'action culturelle, qui a pu être qualifiée « d'autiste et d'hyperactive ». Cette action répond encore au modèle traditionnel de la « diffusion », qui favorise un mode de production tous azimuts. À cet égard, le Livre blanc invitait pourtant, en 2008, à « passer de la logique, que nous ne pouvons plus assumer, d'une politique de l'offre à dimension universelle, à une politique plus sélective, plus différenciée selon les pays et prenant davantage en compte les attentes de publics spécifiques ». Alors qu'elles ont longtemps correspondu à une politique d'offre, les actions du réseau sont de plus en plus déterminées par la demande et les attentes des partenaires et publics étrangers. Cette évolution constitue un changement de perspective important pour les acteurs de l'action culturelle. Pourtant, les analyses du réseau sur les évolutions des scènes artistiques ou universitaires locales demeurent rares. Elles ne sont de surcroît ni compilées, ni adressées aux opérateurs et partenaires français qui pourraient en tirer profit.

Une telle orientation présuppose une attention beaucoup plus soutenue aux bénéficiaires de l'action culturelle, qui correspondent à une population très hétérogène en raison même de l'étendue des compétences du réseau. Si l'analyse des publics est délicate, elle n'est pas impossible comme le montrent les trois indicateurs que le programme 115 « Audiovisuel extérieur de la France » utilise pour son objectif n° 2

« Développer la présence française et francophone » dans le paysage audiovisuel mondial et qui sont basés sur l'observation des bénéficiaires : une mesure d'audience réelle fondée sur des enquêtes réalisées par des organismes de sondage auprès de publics choisis (habitants adultes des grandes villes en Afrique et au Maghreb, foyers urbains les plus aisés en Europe), complétée par une enquête de notoriété au Moyen-Orient, le nombre de visites mensuelles des sites internet de France-24 et de RFI et le nombre de vidéos vues sur les sites de France-24, RFI et TV5Monde (« consommation délinéarisée »).

Dans une optique plus proche des bénéficiaires directs de l'action du réseau, le modèle du *British Council* mérite attention, notamment dans la perspective du futur COP 2014-2016 entre le ministère des affaires étrangères (MAE) et l'Institut français (IF). Faisant de la notion de public (« *people we will be working with* ») un axe majeur de sa stratégie mondiale, l'organisme britannique définit quatre catégories : le public en situation de contact direct (*face to face*), c'est-à-dire les étudiants, les enseignants, les visiteurs et les boursiers ; le public des manifestations culturelles ; le public du réseau Internet et des réseaux sociaux et le public indirect, qui entend parler du *British Council* par les médias ou les publications (notamment à travers les programmes du *BBC World Service*). Ces quatre types de publics sont suivis par des sondages, des études spécialisées ou des logiciels spécifiques.

Les groupes prioritaires du *British Council* et du *Goethe institut*

Le *British Council*, distingue trois groupes prioritaires vers lesquels il développe des actions spécifiques dans le but de modifier leur perception ou leur comportement :

- les *leaders* (décideurs sur le plan national ou régional) ;
- les *influencers* (futurs décideurs et relais d'opinion) ;
- les aspirants (jeunes cherchant de l'information et des opportunités).

Le *Goethe Institut* de son côté cible ses bourses linguistiques aux « vecteurs d'influence » (*Multiplikatoren*) issus de tous les milieux socio-culturels.

Au regard de cette expérience, la mesure du public par le ministère des affaires étrangères (MAE) demeure très sommaire bien que 90 % des postes interrogés par la Cour prétendent connaître le public des manifestations culturelles qu'ils organisent. Le recensement par les postes des participants aux manifestations culturelles (visiteurs d'exposition, spectateurs, auditeurs d'événements musicaux, participants à des forums et colloques) n'est pas analysé, ni même seulement centralisé par la

direction générale de la modernisation (DGM). La fiabilité des recensements des publics effectués chaque année par les postes dans les fiches budget-pays et par les Alliances est d'autant plus incertaine que les manifestations auxquelles ces publics assistent sont gratuites ou que les billetteries sont contrôlées par des partenaires.

C - La segmentation des publics du réseau

Alors même que le ministre des affaires étrangères a insisté, dans son discours au premier comité d'orientation stratégique (COS) de l'Institut français, sur l'importance de cette notion, le ministère comme les opérateurs n'ont pas tenté de la définir par des travaux particuliers. Les clients du réseau culturel français se divisent au moins en deux catégories : le public participant aux événements et les bénéficiaires d'une activité.

Les publics des manifestations artistiques organisées par le réseau ne sont pas identifiés ou suivis. À cet égard, les 89 000 visiteurs, en 2012, des plateformes numériques de l'Institut français ne sont pas identifiés. Si, à l'Institut français, les responsables d'IFCinéma connaissent bien le nombre de médiathèques des Instituts ou des Alliances abonnées à leur catalogue, ils ne connaissent pas le nombre des spectateurs qui visionnent les films dans les conditions techniques permises par cette plateforme. Il est dès lors impossible d'évaluer le retour qualitatif de cet investissement. Les participants aux 80 débats d'idées qui ont été soutenus par l'Institut français en 2012 ne sont pas non plus connus. Rares sont les postes, comme l'IFRU à Londres, où intervient un travail de définition des publics-cibles. Cet Institut vise une cible correspondant aux Britanniques, qui représentent 60 % de ses usagers, et non aux Français expatriés. Il privilégie donc l'usage de la langue anglaise. Parallèlement, il s'est fixé des objectifs ambitieux vis-à-vis de son public, comme celui de doubler la fréquentation du cinéma tout en distinguant le milieu professionnel de celui des spectateurs.

Les élèves ou apprenants de français constituent une deuxième catégorie, elle-même composite puisqu'elle comprend les élèves étrangers des établissements français à l'étranger, les inscrits dans les cours des Instituts français et des Alliances françaises, les élèves et étudiants étrangers suivant des cursus francophones dans leur système d'enseignement national. Plusieurs acteurs constatent, enfin, que, dans un certain nombre de pays, comme en Afrique (Côte d'Ivoire) ou au Maghreb (Maroc, Tunisie), l'enseignement du français perd progressivement les « élites locales » au profit d'une clientèle d'habituels, voire de clients intéressés par un usage professionnel de la langue. Des

sondages sur ces publics permettraient de mieux mesurer ces hypothèses à l'instar de l'enquête réalisée en octobre 2011 auprès de leur public par les Alliances française de Chine.

Les élèves binationaux de l'enseignement français, comptabilisés dans les statistiques comme élèves français et dont un nombre croissant maîtrise mal la langue et la culture françaises, constituent une autre cible pour l'action culturelle. De même, les familles des élèves doivent être une cible privilégiée pour les amener vers les Instituts et les Alliances. Les étudiants étrangers susceptibles de participer à des programmes universitaires en rapport avec la France pourraient être mieux ciblés. Le SCAC de Hong-Kong ignore par exemple la présence au sein des principales universités du territoire, dont la réputation surpasse celle de Pékin ou Shanghai, des meilleurs étudiants de Chine continentale. La catégorie plus identifiable des étudiants appelés à accomplir une partie de leur scolarité dans les établissements français (mobilité entrante) est mieux définie avec une priorité au recrutement d'étudiants, choisis selon des critères d'excellence académique, en master et doctorat, principalement dans les disciplines prioritaires que sont les sciences « dures », l'économie et le droit. Campus France a pu réaliser une enquête de satisfaction de ce public⁹¹.

Les auditeurs ou téléspectateurs de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF) (France-Médias Monde) constituent une catégorie spécifique qui n'est pas aujourd'hui prise en compte par le réseau. Le public potentiel de France-24, dont la recherche de proximité culturelle avec la France est l'un des trois motifs d'écoute (selon les sondages de l'AEF⁹²), est pourtant estimé à quelque 206 millions de foyers en 2012, contre 115 millions en 2009, les deux tiers se trouvant en Europe. La chaîne a ainsi eu une audience hebdomadaire auprès de 45,4 millions de téléspectateurs en 2011, dont 7,7 millions de « leaders d'opinion », pour l'essentiel en Afrique (20,6 millions) et au Maghreb, Proche et Moyen-Orient (20,4 millions).

La radio RFI a, pour sa part, eu une audience hebdomadaire de 40,5 millions d'auditeurs en 2011, dont 32,7 millions en Afrique. Elle était la radio la plus écoutée en 2012 à Abidjan, Kinshasa, Libreville et Brazzaville. La radio RMC-DOUALIYA a touché 7,9 millions d'auditeurs en 2011 et était la deuxième radio la plus écoutée en Iraq en

⁹¹ Enquête auprès de 30 000 étudiants étrangers ayant fréquenté les établissements français, confiée à la SOFRES pour un coût de 20 000 €.

⁹² L'incertitude liée à ces sondages a été soulignée par la Cour dans l'insertion : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome II. L'audiovisuel extérieur de la France : une réforme chaotique et coûteuse, p. 443-488. La Documentation française, février 2013, 605 p., disponible sur www.comptes.fr

2012. Le réseau devrait s'employer à aider les chaînes de l'AEF à surmonter les obstacles, de nature politique, technique ou commerciale, qu'elles rencontrent pour leur réception dans certains pays, comme en Afrique du Sud ou en Chine, où RFI ne peut être reçue.

D - La nécessité d'un marketing culturel

Atteindre ces publics ne va pourtant pas de soi. Pour susciter une « demande de France » qui n'est pas toujours explicite, un travail de marketing est nécessaire, qui n'est que très rarement effectué par les postes, conscients pour la plupart du besoin mais ne disposant pas des moyens ou des compétences humaines nécessaires dans le domaine. Il est cependant intéressant de relever quelques initiatives comme celles des Instituts français en Italie ou au Maroc, en matière d'enquêtes de satisfaction sur leur offre linguistique et culturelle, ou des Alliances françaises de Chine sur les aspirations de leurs publics. De même, les postes, en Inde et au Royaume-Uni, ont pris l'initiative de se doter d'une cellule spécialisée et mènent une politique de communication efficace. Ces pratiques restent encore éloignées de la mesure de l'indice de satisfaction que le *British Council* utilise comme indicateur de performance, inspiré des méthodes des grandes entreprises de distribution ou de vente en ligne.

Un meilleur ciblage des opérations des postes devra accessoirement mieux identifier la part des ressortissants français expatriés parmi les bénéficiaires des actions (expositions, conférences, projections cinématographiques, concerts, médiathèques⁹³) proposées par les centres culturels français à l'étranger.

Si la mesure instantanée des bénéficiaires est délicate à effectuer par le réseau et le ministère, la mémoire des anciens bénéficiaires de l'action du réseau est souvent défaillante : les fichiers des publics sont pratiquement inexistant, ceux des anciens élèves et apprenants peu exploitables, ceux des anciens étudiants et chercheurs soutenus financièrement défaillants. Les efforts des postes dans ce domaine, contenus dans de nombreux plans d'action d'ambassade, sont ainsi restés vains comme le relève l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE), par exemple lors de ses dernières inspections en Moldavie, au Sénégal ou au Cambodge, même si des encouragements sont prodigués en Angola ou en Hongrie.

93 L'Institut français affiche ainsi un nombre de 350 000 inscrits dans les 450 médiathèques du réseau, auxquelles il consacre un budget de 575 000 € en 2013, mais n'en fait pas l'analyse.

Les opérateurs spécialisés n'échappent pas à cette critique. L'Institut français ne dispose d'aucune information sur les bénéficiaires des activités organisées par son prédécesseur CulturesFrance ou via le réseau. Il s'efforce d'améliorer sa connaissance des bénéficiaires de ses actions et de conserver un lien avec eux, notamment dans le cadre du programme SafirLab, doté d'un budget de 180 000 € en 2013. Campus France, en liaison avec le ministère des affaires étrangères (MAE), s'apprête, comme déjà indiqué, à mettre en place en 2014 un fichier des anciens boursiers, qui pourrait permettre de faire appel à ces *alumni*, de les mobiliser pour la défense de la culture française, voire de faire appel à leur générosité. Dans cette même logique, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) souhaite consacrer plus de moyens au suivi des élèves passés par ses établissements : mise en place d'une adresse mail à vie, affectation d'un agent au suivi des élèves et du rayonnement.

La connaissance des différents publics du réseau culturel est donc un préalable à la vérification de la pertinence de ses actions.

II - La traduction des priorités géographiques

A - L'équilibre délicat entre émergents et prescripteurs

Le Président de la République a demandé, en 2007, au ministre des affaires étrangères d'« être plus efficace et plus présent dans les nouveaux centres de foisonnement culturel, en particulier en Asie et en Amérique »⁹⁴. Cette orientation est inchangée, le ministère venant de s'engager au printemps 2013 dans un rééquilibrage des effectifs au profit des pays émergents. Le ministre a ainsi annoncé au comité technique ministériel des 15 et 16 mai 2013 un redéploiement d'« une centaine » d'emplois du réseau et de coopération vers ces pays par prélèvement sur les effectifs présents en Europe et en Amérique du Nord.

Malgré ces directives, les autorités éprouvent des difficultés persistantes à définir des priorités géographiques générales pour le réseau culturel, conséquence d'une approche dont le caractère universaliste et centralisateur est relevé par tous. Malgré l'existence de réunions avec les directions géographiques du ministère, de réunions par profil de pays (« réunions typologiques ») et de grands rendez-vous avec le réseau (« journées du réseau » en juillet, réunions régionales annuelles), une telle posture présume l'existence de besoins de même nature et rend plus

⁹⁴ Lettre de mission du Président de la République au ministre des affaires étrangères du 27 août 2007.

aléatoire l'identification d'objectifs prioritaires au niveau des régions⁹⁵, des pays et des villes et, a fortiori, leur déclinaison en fonction des domaines particuliers de l'action du réseau et des instruments disponibles. Lorsque ces priorités sont définies comme dans l'avenant géographique annuel du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français, elles ne se traduisent pas concrètement (crédits et effectifs en baisse, objectifs ou indicateurs non mesurés, etc.). Les indicateurs prévus par le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut Français manquent de solidité et parfois d'intérêt⁹⁶.

Plusieurs observateurs font valoir avec pertinence que les stratégies doivent être différenciées selon les zones. Frédéric Martel⁹⁷ distingue par exemple au moins trois stratégies d'influence différentes :

- une approche « occidentale », à destination de l'Amérique du Nord, des pays d'Europe occidentale et de l'Australie, qui reposerait sur des « structures culturelles indépendantes » et sur le marché, limitant le recours à la diplomatie culturelle ;
- une « diplomatie d'influence », plus volontariste, à destination des grands pays émergents (à l'exception de la Chine), au sein desquels le rôle du marché sera décisif ;
- une approche diplomatique adaptée aux régimes autoritaires et aux pays en développement, dans lesquels le réseau culturel devrait rester « totalement imbriqué à notre diplomatie ».

Cette approche impose, en l'état des moyens mobilisables, de faire des choix. Mme Kristeva-Joyaux⁹⁸ émettait, par exemple, en 2009, une interrogation sur le sens de l'action du réseau dans les pays les plus développés, en estimant que « la diffusion de la culture française en Europe occidentale et dans les pays industrialisés passe, désormais, de moins en moins par les Instituts français. C'est une offre commerciale pour un public solvable qui doit être proposée dans les équipements culturels des villes. » À cette approche, le ministère oppose actuellement, pour justifier une présence dans ces pays, la notion de « pays prescripteurs », censés donner le ton de la vie culturelle mondiale, où se déroulent les débats d'idées et où se jouent les enjeux scientifiques. Cette

⁹⁵ Comme l'a reconnu le *National Audit Office* (NAO) britannique dans son rapport consacré au *British Council* en juin 2008, cet organisme a su passer avec succès à compter de 2006 d'une approche principalement fondée sur les pays à une approche prioritairement régionale.

⁹⁶ Par exemple, le « nombre de villes desservies rapporté au nombre de projets culturels soutenus ».

⁹⁷ Frédéric Martel « *Du soft power à la diplomatie d'influence* » Note de consultance de l'IRIS pour le MAE (janvier 2013).

⁹⁸ Julia Kristeva-Joyaux op.cit.

notion, utile dans une approche économique, devrait être mieux analysée. Le ministère des affaires étrangères (MAE) reconnaît cependant le besoin d'une concentration accrue des moyens et espère la fonder sur une nouvelle typologie des pays.

Une tentative de typologie géographique de l'action culturelle

Le ministère des affaires étrangères (MAE) a conçu une typologie géographique lors de la transformation de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) en direction générale de la mondialisation (DGM), qui devait servir à appuyer la politique de coopération dans toutes ses dimensions mais qui est en réalité marquée par la politique d'aide au développement.

La note du 25 novembre 2008 de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) précise notamment que « la programmation de crédits des postes, dans un contexte budgétaire durablement tendu, s'effectue donc, depuis la campagne 2008, selon cet instrument, inspiré davantage par le contexte géopolitique de chaque zone que par les choix de gestion propres à l'activité de coopération. La DGM continuera d'utiliser cette grille de lecture stratégique qui constitue un progrès notable par rapport aux années antérieures ».

De ce fait, la typologie a été définie à partir de la combinaison de critères dominants, dont :

- l'éligibilité ou non à l'aide publique au développement (APD) ;
- les relations avec la France ;
- les enjeux stratégiques de coopération.

Malgré l'adoption par le ministère, en 2010, d'une nouvelle typologie géographique de l'aide au développement (« document-cadre »), aucune nouvelle typologie applicable à l'action culturelle n'a été mise en œuvre depuis.

Cependant, la direction de la politique culturelle et du français de la direction générale de la mondialisation (DGM) a tenté, au printemps 2012, dans un projet inabouti, de distinguer ses actions dans :

- l'espace européen, lieu de construction d'unité et d'influence politiques ;
- la Méditerranée, zone où l'action culturelle peut accompagner la transition politique ;

- l'Afrique, où l'action culturelle peut appuyer le développement humain, via notamment la francophonie ;
- les pays prescripteurs (États-Unis, etc.), relais d'influence notamment pour les industries culturelles nationales.

Source : Cour des comptes.

Jusqu'à présent, les principes d'universalité de la présence et d'exhaustivité des actions du réseau, difficiles à faire valoir aujourd'hui, ont empêché l'émergence d'une doctrine sur les priorités géographiques.

B - La nécessité de renouveler l'approche géographique

Le ministère doit donc réinventer un mode d'attribution au réseau de ses moyens budgétaires, en rompant avec la logique actuelle de répartition des enveloppes annuelles des postes au terme d'un dialogue avec les directions géographiques du ministère, le cas échéant arbitré par le secrétaire général du ministère. Ces directions raisonnent en effet plutôt en termes d'enveloppes continentales qu'en fonction des objectifs spécifiques que l'on peut assigner à l'action culturelle. De manière parallèle, la spécialisation thématique des sous-directions de la direction générale de la mondialisation (DGM) concernées par l'action du réseau conduit à des raisonnements par instruments (bourses, missions, etc.). Une approche fondée sur les résultats serait préférable.

Le ministère doit également résister à la dilution de ses moyens, voire à leur saupoudrage. L'étonnement exprimé par l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) en 2010 en Belgique, où se trouvaient mobilisés 10 ETP et une enveloppe de 280 000 €, traduit bien cette situation : « notre action culturelle est-elle adaptée à un pays qui, pour sa partie francophone, se trouve spontanément exposé aux diverses expressions de la culture française et, pour sa partie néerlandophone, a connu une régression de notre présence ? ».

Le réseau doit ainsi pouvoir rompre avec l'approche universaliste pour s'engager dans une démarche volontariste, bien résumée par un conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) : « nos cercles d'influence traditionnels nous éloignent du pouvoir actuel. Nous devons, tout en conservant la fidélité de nos alliés historiques, nous ouvrir à de nouveaux publics : nouvelles élites économiques, classes moyennes émergentes. Cela nous obligera à modifier la géographie de nos interventions, à sortir des centre-villes, par exemple, pour investir dans les périphéries des mégapoles ». Le réseau doit pouvoir s'adapter à la vitesse à laquelle évoluent les pratiques sociales. La mondialisation ouvre

l'éventail des choix pour les consommateurs culturels, les étudiants et les intellectuels, par d'autres canaux que les services traditionnels offerts par les postes. La crédibilité du réseau français et son aptitude à toucher les consommateurs de culture dépendront de sa capacité à utiliser les technologies modernes et à mobiliser les financements nécessaires. La cartographie du réseau doit faire place à une topographie des lieux et des milieux culturels.

Au-delà d'une approche comptable ou immobilière, le ministère doit mieux identifier et dénombrer ses actifs culturels à l'étranger, qu'il recense mal et dont la valeur est méconnue. Ceux-ci, qui sont constitués de centaines d'établissements scolaires, culturels⁹⁹ et scientifiques mais aussi d'actifs immatériels liés à une réputation locale ou une tradition de filières, devraient être conçus comme un capital à faire fructifier. Comme le montrent les difficultés rencontrées au printemps 2013 dans la gestion de certains projets (cession de la Maison de France à Berlin¹⁰⁰ ou création d'une Librairie française à New-York), cette méconnaissance minore le capital accumulé par les actions antérieures (dont les anciens boursiers ne sont qu'une illustration), sous-estime les rendements potentiels à en attendre et néglige la question du refinancement de ces actifs.

La maison de France vue par son directeur

« L'Institut français de Berlin est un lieu qui s'inscrit de façon toute particulière dans l'histoire et la géographie de la ville, donc de l'Allemagne, et même de l'Europe. Ce constat n'est pas de pure rhétorique, il correspond à un réflexe d'identification immédiate, chez de nombreux Berlinoises, de l'Institut français avec la « Maison de France », c'est-à-dire avec une enseigne ancienne et prestigieuse du Kurfürstendamm, qui fait également rayonner le nom de « Paris » dans le quartier environnant de Charlottenburg, et bien au-delà (installé au rez-de-chaussée de l'Institut, le cinéma « le Paris » ne désemplit pas depuis son ouverture en 1950, tandis que la brasserie, inaugurée seulement l'an passé, et baptisée de même, attire désormais une clientèle nombreuse et volontiers francophile).

⁹⁹ Dont 111 annexes d'Instituts situées en dehors des capitales.

¹⁰⁰ La Maison de France est le siège de l'Institut français de Berlin. Ce bâtiment, classé et rénové grâce au mécénat en 2009, situé sur le Kurfürstendamm (« *situation très privilégiée dans la ville* » selon le TD Berlin 2012 20639 du 05/11/2012), est la propriété de l'État français depuis les années 1950. D'une surface de 1 600 m², il abrite des salles d'exposition (fichier de 10 000 contacts), une médiathèque (85 000 prêts en 2012 contre 54 000 en 2008), des salles de cours (2 000 élèves en 2012 contre 1 200 en 2008) ainsi qu'un cinéma « *Le Paris* » (dernier cinéma de l'avenue) et, depuis 2009, un restaurant français (100 à 150 couverts par jour), qui ont tous deux été concédés et rapportent un loyer.

Pour le dire simplement, l'Institut français de Berlin est une formidable vitrine – élégante, reconnue – de la France en Allemagne.

Ce ne peut être pour autant une façade sans profondeur, ou un palais des glaces ouvert aux seuls reflets subtils d'une présence française sans épaisseur, sans poids, sans pensée. C'est pourquoi l'ambition de faire vivre un tel lieu doit s'appuyer sur une politique cohérente que l'on se risquera à appeler (sans vouloir singer trop ironiquement les agences de notation financière) la politique du « triple C » : connaissance, culture, communication. »

Source : note de position du directeur de l'Institut français de Berlin – novembre 2012.

Dans cet esprit, les résidences officielles des ambassadeurs ou consuls généraux sont des actifs à ne pas négliger. Un ambassadeur indique les avoir beaucoup mobilisées à Tokyo et à Berlin, au service de manifestations culturelles publiques et privées. De même, en Arabie Saoudite, les activités culturelles doivent-elles être circonscrites aux résidences diplomatiques françaises de Riyad et de Djeddah, compte tenu des interdictions locales. Cette réalité n'interdit pas d'examiner avec discernement les projets immobiliers qui prolongent l'esprit des « maisons de la culture » françaises afin de vérifier qu'ils répondent bien aux besoins du moment et qu'ils justifient l'effort qu'imposeront leur entretien et la modernisation. C'est le cas pour le projet *Casa de Francia* à Mexico, conçu comme un point d'appui pour les entreprises françaises et un vecteur d'influence pour la présence culturelle et universitaire.

Ces actifs doivent cependant demeurer adaptés aux pratiques contemporaines. C'est ainsi que les deux antennes de l'Institut français de Turquie sont confrontées à des difficultés : l'Institut d'Ankara est situé dans un très beau bâtiment (moderne et fonctionnel) mais dans un quartier résidentiel peu fréquenté. Il a dû, de ce fait, réorganiser l'ensemble de ses activités sur le week-end. L'Institut d'Istanbul bénéficie d'une localisation exceptionnelle, mais ses locaux sont anciens et vétustes, offrant une image pauvre de la France.

Compte tenu de son coût, l'investissement dans des lieux physiques doit pouvoir être discriminant. Un exemple d'actif culturel productif est l'Université française d'Arménie (UFAR), établie en 2001, que l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) considère comme une « incontestable réussite, à la fois outil d'influence et de rayonnement (on y forme les élites arméniennes de demain), d'attractivité (on veut y entrer pour bénéficier d'une formation supérieure à la française) et de coopération interuniversitaire franco-arménienne (avec un rôle éminent joué par l'Université Lyon 3) ». Cet actif a justifié une

dotation de 160 000 € en 2011, soit 50 % de la dotation du poste et offre apparement de bons débouchés dans les entreprises à ses diplômés.

À l'inverse, l'Université française d'Égypte (UFE), projet ambitieux lancé en 2002, qui constituait encore le premier objectif du plan d'action de l'ambassade en avril 2009, doit être considérée comme un actif inutile : ne parvenant à recruter que 400 étudiants par an, elle n'a pas su trouver sa place dans le système universitaire local et demeure une charge financière élevée pour le ministère des affaires étrangères (MAE).

L'Université franco-allemande (UFA), fondée en 2000, a cofinancé les études de 5 000 étudiants. Alors même que l'ambassade de France lui consacre un montant de subvention (2,9 M€ en 2013) correspondant à l'essentiel de sa dotation, l'absence de suivi de ces étudiants en restreint la portée à des plans symbolique et politique.

Si aucune méthode ne paraît pouvoir s'imposer exclusivement, les pistes proposées par la Cour (allocation des moyens fondée sur les résultats, réduction de la dispersion des implantations, prise en compte de la topographie culturelle, approche par les actifs culturels) devraient permettre d'accroître la pertinence des actions du réseau.

III - L'adaptation du réseau à la concurrence internationale

A - Une concurrence assumée mais d'intensité variable

Dans un discours prononcé à l'École normale supérieure le 5 février 2013, le ministre des affaires étrangères a détaillé sa vision de la diplomatie d'influence en la plaçant sous le signe de la compétition avec les États-Unis, les autres « puissances traditionnelles » (Royaume-Uni, Allemagne, Japon, Espagne) et les « grands émergents » (Chine, Inde, Brésil).

Les postes interrogés par la Cour estiment que la France est actuellement l'acteur culturel dominant dans 81 % des pays d'Afrique sub-saharienne, 61 % des pays de l'UE, 41% des pays ANMO, 55 % des pays d'Asie, 24 % des pays d'Amérique latine et 31 % des pays d'Europe continentale. Sur tous les continents, les postes estiment que la présence culturelle de la France est supérieure à celle de l'Allemagne ou du Royaume-Uni. Cette perception optimiste s'explique manifestement par une vision réductrice de l'action culturelle : en Europe continentale, par

exemple, l'action de l'Allemagne n'est citée comme dominante que par 25 % des postes alors que la politique d'échanges universitaires de ce pays y prédomine.

La concurrence de l'action culturelle française avec les pays tiers n'est pas pour autant universelle. L'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) relevait, au Kosovo et en Macédoine, en 2010, « une faible concurrence en matière culturelle de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Italie et des États-Unis ». En outre, les attitudes de nos voisins peuvent être très différentes en fonction de leur perception de leurs zones d'influence : ainsi en Géorgie, l'Allemagne maintient une présence importante, (premier partenaire européen avec 200 bourses en 2010) alors que le *British Council* s'est retiré depuis 2008. Dans de nombreuses capitales peu favorisées par la mondialisation (Kaboul, Kigali, Niamey, Khartoum, Douchanbé), le centre culturel français est la seule institution ouverte pour des activités et des échanges artistiques, appréciés de la jeunesse et des artistes locaux. Cette forme traditionnelle de présence a inspiré les 350 Instituts Confucius implantés dans les universités locales par le gouvernement chinois depuis 2004.

Il n'existe pas moins des situations de concurrence bien réelles, comme sur le marché de l'apprentissage des langues étrangères. Au Canada, les Alliances françaises sont confrontées aux entreprises privées. Au Royaume-Uni, bien que l'IFRU travaille en collaboration avec les promoteurs de l'espagnol (*Consejería d'Educación*) et de l'allemand (*Goethe Institut*, DAAD et ambassade), il se trouve exposé sur le marché des langues du système éducatif britannique à des concurrents dont les moyens sont bien supérieurs aux siens.

Tableau n° 9 : prestations comparées de centres culturels étrangers à Paris

	Qualité de l'accueil	Qualités des informations données	Tarifs	Bourse	Coopération universitaire	Activités culturelles	Qualité du site internet
<i>British Council</i>	**	*	620€	Oui	Oui	Conférences - Relais de l'actualité culturelle britannique en France	***
<i>Goethe Institut</i>	***	*	530€	Cf. DAAD	Cf. DAAD	Diverses – Relais de l'actualité culturelle allemande à Paris	***
DAAD	**	-	/	Oui	Oui		****
Institut Cervantès	**	*	660€			Extrêmement diverses et nombreuses	**
Institut Confucius	****	*****	412€	Non	Non	Événements du Centre de coopération chinois (CCC) – Ateliers de culture et de civilisation chinoises	Site du CCC (****)

Source : enquête de terrain réalisée par la Cour des comptes en avril 2013

La concurrence existe également dans le domaine de l'attractivité universitaire où l'Allemagne et le Royaume-Uni sont très actifs. Dans leur lettre de mission au directeur général de Campus France du 4 mai 2012, les ministres des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur évoquaient cette « compétition accrue entre les systèmes d'enseignement supérieur soucieux d'attirer les étudiants étrangers ».

Le réseau et les opérateurs se sont efforcés de s'adapter à cette situation. C'est ainsi que Campus France, qui a réalisé une étude comparative détaillée sur l'attractivité de l'enseignement supérieur en 2012, a dégagé des pistes d'action susceptibles de permettre de renforcer l'attractivité française : développement d'une stratégie marketing axée sur l'*education intelligence* et la construction d'une image de marque ; constitution d'un réseau global d'anciens étudiants internationaux ; encouragement de l'emploi des étudiants et jeunes diplômés dans le pays d'accueil ; création et animation de réseaux de jeunes talents et futurs décideurs par l'organisation d'événements, de concours, de rencontres et de débats ; amélioration de l'accueil et du bien-être des étudiants en développant les services d'aide, d'accompagnement, de conseil et d'information tout au long de leur « expérience internationale » dans le cadre d'un parcours balisé.

B - Mieux exploiter les bonnes pratiques étrangères

1 - Le dispositif britannique

La *public diplomacy*, équivalent britannique de la diplomatie d'influence, repose essentiellement sur des opérateurs, dont les deux plus importants sont le *BBC World Service* et le *British Council* (leurs subventions représentent 19 % du budget du *Foreign Office*, respectivement 233 M£ et 179 M£).

Le *British Council*, créé en 1934 dans un contexte de compétition culturelle avec la France, l'Allemagne et l'Italie, participe du *soft power* britannique, selon les termes en usage dans les documents budgétaires (« *Use soft power as a tool of UK foreign policy* »).

Le *British Council* est un *Non departmental Public Body* qui dispose de toute latitude pour développer ses propres stratégies. La relation avec le *Foreign Office* et le Parlement repose sur la confiance et les bons résultats de l'opérateur, régulièrement évalué par le *National Audit Office*. Les ambassadeurs, de leur côté, décrivent régulièrement l'activité des centres locaux et participent à leur évaluation (ils donnent, par exemple, un écho très favorable sur la manière dont les centres utilisent les nouvelles technologies de l'information) et leurs relations

avec les centres est le plus souvent de bonne qualité. Le *Foreign Office* informe régulièrement les ambassadeurs des évolutions du *British Council* et les invite à visiter son état-major à Londres avant le départ en poste. C'est le *Foreign Office* qui répond devant le Parlement de sa stratégie et ses performances.

L'activité du *British Council* cible trois objectifs prioritaires : les échanges artistiques, l'enseignement de l'anglais et la coopération éducative, qu'il décline par régions du monde et sur la notion de public (*people we will be working with*). Il définit quatre sortes de publics dont il suit l'évolution sur trois années glissantes : le public en situation de contact direct (*face to face*), c'est à dire les étudiants, les enseignants, les visiteurs et boursiers, le public des manifestations culturelles, le public du réseau internet et des réseaux sociaux et le public indirect (celui qui entend parler du *British Council* par les médias ou les publications). Ces quatre catégories se décomposent en *influencers*, *aspirants* et *leaders* (*who we work with*).

La demande en langue anglaise est massive et durable. Le *British Council* n'a pas d'effort de promotion à consentir. Son offre reste en dessous de la demande. Les revenus tirés de l'apprentissage de la langue (77 % des ressources en 2014) sont suffisants pour financer les autres secteurs, comme l'action culturelle. L'objectif est cependant de transformer la formidable attractivité pour la langue en une attractivité pour le Royaume Uni et son économie.

La décreue programmée de la subvention publique a conduit le *British Council* à adapter sa stratégie pluriannuelle, tout en prévoyant une hausse de son chiffre d'affaires qui doit passer de 799 M£ en 2012-2013 à 969 M£ en 2015. En effet, la part des ressources publiques doit passer de 25 % à 16 % de son budget, mais sa stratégie financière repose sur une augmentation des ressources tirées de l'enseignement de l'anglais (158 à 260 M£), des partenariats contractuels avec les organismes internationaux et les gouvernements locaux en matière de coopération éducative (141 à 229 M£), et du mécénat (37 à 65 M£).

Le *British Council* dispose 191 bureaux dans 110 pays qu'il gère en toute autonomie. Pour répondre à un objectif de réduction des coûts, il emploie peu d'expatriés (environ 300) et 80 % de l'effectif des centres n'est pas britannique. Dans de nombreux pays, l'ensemble du personnel est recruté local, y compris le *representative* (Estonie, Géorgie, Nouvelle-Zélande, Brésil, etc.). Il compte 710 salariés au Royaume-Uni, 4 436 à l'étranger ainsi que 1 700 enseignants, soit au total 6 836 salariés (hors vacataires). Le service informatique est pour l'essentiel délocalisé dans un hub régional (New Delhi – autres hubs : Thaïlande, Hong Kong).

Les bureaux sont évalués en permanence par le siège (sur la base de grilles d'analyse et d'évaluation mise au point à l'OCDE ou selon les méthodes utilisées par les grandes entreprises de distribution et de vente), dont les 700 agents sont essentiellement des financiers, des juristes et des évaluateurs.

L'évaluation est complétée par celle des publics sur la base d'un indice de satisfaction, qui constitue l'indicateur de performance essentiel du *British Council*.

2 - Le dispositif allemand

Le ministère fédéral des affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*) présente la politique culturelle extérieure (*Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik*) comme l'un des trois piliers de la politique étrangère allemande, avec les relations extérieures politique et économique.

Le budget fédéral consacré à cette politique avoisine 1,5 Md€, dont la moitié est financée par le ministère fédéral des affaires étrangères ; ce budget suit une tendance croissante.

La mise en œuvre de cette politique est entièrement déléguée à des opérateurs extérieurs : *Goethe Institut*, DAAD (*Deutscher akademischer Austauschdienst* – Office allemand des échanges universitaires) et, plus marginalement, Agence des écoles allemandes à l'étranger (*Zentralstelle für Auslandsschulwesen*) ou Fondation Alexandre de Humboldt. La répartition des compétences respectives de ces différentes instances intervenant dans le champ de l'action culturelle à l'étranger n'est d'ailleurs pas figée : elle est arbitrée localement par l'ambassadeur, en fonction des besoins locaux.

Le *Goethe Institut*, créé dans sa forme actuelle en 1951, a pour mission de promouvoir la langue allemande à l'étranger, de contribuer aux échanges culturels sur le plan international et de promouvoir l'image internationale de l'Allemagne par la diffusion de l'information sur la vie culturelle, sociale et politique du pays. Il pratique depuis 2008 une budgétisation par objectifs, assortie d'une pratique régulière de l'évaluation, qui l'a conduit à accorder une large autonomie aux directeurs des 149 instituts locaux, notamment dans la collecte de ressources par le biais des cours de langue et des certifications. La convention-cadre qui le lie depuis 2004 au ministère fédéral des affaires étrangères réaffirme son rôle d'instrument de la diplomatie allemande. Une importance particulière est accordée au travail sur les relais d'opinion, à travers la formation de journalistes locaux ou l'organisation de voyages d'études en Allemagne pour les élites des pays hôtes. Les

préoccupations économiques sont prises en compte très en amont, dans la définition des objectifs stratégiques assignés aux différentes entités.

Le DAAD se conçoit avant tout comme au service des universités allemandes, dont il contribue à mettre en œuvre les projets de coopération. En même temps, l'indépendance qu'il affiche à l'égard du pouvoir politique, qui rehausse son prestige auprès du public, n'est pas incompatible avec une grande disponibilité à l'égard de la diplomatie allemande.

Depuis 1925, il octroie des bourses aux meilleurs étudiants étrangers, regardés comme de futurs partenaires potentiels pour l'Allemagne, notamment dans les domaines politique et économique. Depuis quelques années, ces aides individuelles sont complétées par des actions plus structurelles, avec la création de partenariats d'excellence dans le domaine scientifique, consistant à faire coopérer des établissements d'enseignement supérieur allemands à la création à l'étranger de structures dispensant un enseignement en partenariat, selon les normes allemandes, comme en Colombie ou en Russie. Le DAAD finance par ailleurs des bourses réservées aux étudiants allemands, et, dans le but de promouvoir leur mobilité internationale, finance la création d'universités binationales à l'étranger.

Le DAAD entretient un réseau de 15 antennes régionales dans le monde, et 500 lecteurs d'allemand dans les universités, qui sont autant de points d'information sur l'actualité la plus récente dans le domaine universitaire allemand.

Le DAAD fait évaluer régulièrement l'ensemble de ses programmes par une instance extérieure. L'un des critères principaux est la place qu'occupent les anciens boursiers parmi l'élite locale. Une telle évaluation est permise par la qualité du suivi du réseau des anciens boursiers, reposant sur l'organisation de conférences qui présente un intérêt direct pour l'exercice professionnel des anciens boursiers, permettant ainsi d'entretenir une base de données de plus d'un million de noms dans le monde.

3 - Les enseignements pour le réseau français

L'action du réseau français semble perfectible en comparaison des actions de ces pays, dont les bonnes pratiques pourraient inspirer le réseau.

Plusieurs bonnes pratiques du *British Council* mériteraient une réflexion approfondie : stratégie simple fondée sur quatre types de publics, trois axes d'activités et huit régions dans le monde ; dialogue

avec les autorités circonscrit aux orientations politiques ; grande attention portée aux bénéficiaires et aux publics, à leur satisfaction et à leur suivi ; gestion des ressources humaines privilégiant les recrutements locaux et les plans de carrière ; concentration des effectifs du siège sur les fonctions juridiques, financières et d'évaluation et décentralisation de certaines fonctions sur des pôles régionaux à vocation mondiale.

Les pratiques des deux principaux acteurs allemands pourraient également faire l'objet d'une attention plus soutenue : pour le DAAD, investissement de moyens substantiels ; stratégie très qualitative en matière de mobilité étudiante et gestion et suivi réputés efficaces des réseaux d'anciens étudiants et boursiers ; pour le *Goethe Institut*, bonne coordination avec le ministère allemand des affaires étrangères, sur la base d'une convention-cadre et d'objectifs stratégiques, et de ses bureaux locaux avec les ambassades allemandes ; budgétisation par objectifs depuis 2008 avec évaluation des résultats ; identification des domaines couverts par les pays concurrents et déploiement en conséquence d'actions visant à investir les champs libres.

IV - Le soutien des intérêts économiques nationaux

A - Une mobilisation inégale du réseau

Si Antoine Compagnon indique que « la culture contribue au déficit de notre balance commerciale puisque, par un renversement historique de tendance, nous importons bien plus de produits culturels que nous en exportons »¹⁰¹, il est néanmoins largement admis que les échanges culturels sont susceptibles de favoriser le développement des échanges économiques. C'est même la priorité principale de l'action du réseau dans des pays comme l'Azerbaïdjan ou le Kazakhstan. Il est donc compréhensible de vouloir mobiliser l'action culturelle pour améliorer la part de marché de la France (3,6% sur le plan mondial mais seulement 1,3 % en Chine et 1,4 % en Inde).

Les postes, interrogés par la Cour, confirment quasi-unanimement le levier potentiel de l'action culturelle, par exemple dans le secteur du luxe, de l'art de vivre, des métiers d'art, de la gastronomie ou de la mode, mais plus d'un tiers d'entre eux estiment que les échanges économiques sont leur objectif le moins prioritaire. Ainsi est-il indiqué, dans la fiche-pays de la direction générale de la mondialisation (DGM) relative au

¹⁰¹ Antoine Compagnon « *Le souci de la grandeur* » (2008).

Maroc, que le poste considère le soutien aux industries culturelles et audiovisuelles françaises comme « sans objet » dans ce pays.

De fait, les retombées économiques de l'action culturelle sont rarement appréhendées, un cloisonnement important persistant entre le monde de la culture et celui de l'économie. 81 % des postes interrogés par la Cour déclarent ne pas être informés des échanges bilatéraux de biens et services dans leur domaine. Au sein des Instituts français d'Inde ou de Chine par exemple, la connaissance des paramètres économiques est encore très modeste, au-delà du domaine relativement restreint des industries culturelles.

Bien que récents, les opérateurs spécialisés de l'action culturelle, Institut français et Campus France, ne sont pas encore organisés pour intégrer cette dimension, comme en témoigne l'absence de convention entre eux-ci et Ubifrance. Cette situation tranche avec celle du *Goethe Institut*, pour lequel les préoccupations économiques sont prises en compte très en amont, dès la définition de la stratégie, notamment par l'intervention du « comité économique » placé auprès du conseil de direction de l'Institut.

B - L'enjeu des industries culturelles

S'agissant des industries culturelles proprement dites, la modestie de la compétence de l'Institut français, qui n'est chargé de la promotion du livre que depuis 2006 et du seul « cinéma patrimonial » que depuis 2009, s'explique par la position ambiguë du ministère de la culture et de la communication (MCC). Initialement convaincu que le développement et la promotion des industries culturelles « revêt plus que jamais une importance stratégique » (note de 2009), ce ministère s'est, dans un premier temps, déclaré disposé à confier des responsabilités dans ce domaine à l'Institut français. Puis, comprenant qu'une double tutelle sur l'établissement n'était pas envisageable et craignant une confusion des rôles avec les bureaux professionnels spécialisés dont il assure le soutien, il a obtenu que la mention d'industries culturelles soit absente de la loi de 2010 définissant les missions de l'Institut.

La coordination des actions respectives du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), d'UniFrance (association créée en 1949 et placée sous la tutelle du CNC) et de TV France International (TVFI), est un enjeu identifié par le ministère de la culture et de la communication (MCC). À titre d'exemple, UniFrance et l'Institut français mènent des opérations de sensibilisation au cinéma français (master class ou hommage à un réalisateur contemporain), bien que leur rôle respectif distingue le soutien de l'activité commerciale et celui du

domaine patrimonial. Depuis la signature d'une convention entre les deux organismes lors du Festival de Cannes le 14 mai 2011, les actions susceptibles de concerner les deux parties sont appelées à être menées conjointement, comme en témoignent la possibilité pour l'Institut français d'assister à la commission économique d'UniFrance Films et, pour UniFrance Films, celle de siéger au conseil d'orientation stratégique de l'Institut français.

Il reste que la répartition des compétences entre l'Institut français, le réseau et certains opérateurs spécialisés et financés sur fonds publics (UniFrance, Bureau Export, etc.) demeure imparfaite. Une réflexion sur une meilleure articulation, une optimisation des moyens et, le cas échéant, un rapprochement doivent être menés, à commencer par UniFrance et TVFI. À cet égard, il est surprenant de constater que, dans le domaine culturel, l'essentiel des postes (États-Unis, Japon, Algérie, etc.) consacre des dotations importantes au soutien de festivals de cinéma français et à des actions de promotion (invitations de réalisateurs, acteurs, etc.) alors que le Centre national du cinéma (CNC) et UniFrance, dont c'est le rôle, disposent également de moyens à cet effet.

Bien que certains postes disposent d'attachés spécialisés (livre, musique, audiovisuel) pour soutenir ces secteurs, l'action des postes ne peut qu'avoir un effet limité à certains domaines, en rapport avec leurs capacités¹⁰². Dans les domaines du cinéma et de l'audiovisuel, leur promotion, leur réception et leur éventuel succès à l'étranger dépendent avant tout d'intermédiaires locaux (les distributeurs, les chaînes de télévision, les éditeurs de vidéo et de vidéo à la demande, voire les salles de cinéma) qui n'ont que peu de liens avec le réseau culturel à l'étranger.

Deuxième exportateur mondial de films, la France n'occupe qu'une part modeste des marchés étrangers (1,5 % à 2,5 %), loin derrière les États-Unis (25 % à 85 %). En Inde, par exemple, la présence des industries culturelles françaises est encore modeste : le nombre des films français diffusés dans les circuits commerciaux reste faible (5 en 2011, 7 en 2012), même si le nombre des droits cédés pour publication en Inde est en forte augmentation, doublant entre 2010 et 2012. En Corée du Sud, l'attaché audiovisuel apportait en 2011 son soutien à l'implantation des télévisions françaises (diffusion depuis novembre 2010 de TV5Monde avec des sous-titres en coréen, obtention de la licence pour les versions anglaise, française et arabe de France 24) et à la promotion du cinéma

¹⁰² Les principaux domaines d'exportation culturelle sont les objets d'art, le livre et la presse, qui représentent respectivement 31 %, 27 % et 19 % d'un montant d'exportations françaises de 2,35 Md€ en 2010, soit une quasi-stagnation en valeur depuis 2000). Les objets d'art correspondent en partie aux transferts du patrimoine national. La presse relève d'une autre logique.

français dans les grands festivals internationaux de cinéma de Pusan et Jeonju). En revanche, dans certains pays comme en Hongrie, il faut s'interroger sur la justification du maintien d'une coopération audiovisuelle, dotée de 60 000 € en 2011 et animée par une VI alors même que la profession, qui jusqu'en 2009 contribuait à travers UniFrance à l'organisation d'un festival du film français, a choisi de se désengager du pays.

C - De nouveaux champs à défricher

L'action économique ne se résume pas au soutien des industries culturelles. L'impact de son action sur la consommation des biens et services à fort contenu culturel¹⁰³ et sur le tourisme vers la France est tout aussi important bien qu'encore plus mal mesuré. Il ne fait pas l'objet d'une approche commune au sein des acteurs français locaux.

Le tourisme étranger en France représentait en effet 81,4 millions de nuitées en 2011, dont plus des deux tiers effectuées par des Européens. Les pays émergents représentent une part très faible de ce total : 1,1 % pour la Chine, 1,0 % pour le Brésil et 0,3 % pour l'Inde. Les visiteurs étrangers du Musée du Louvre ont été plus de 7,1 millions en 2012, soit 89 % du total des visiteurs. Parmi eux, certains contingents paraissent avoir été sensibilisés par l'image culturelle générale de la France : 909 000 Américains, 442 000 Chinois, 370 000 Brésiliens, 290 000 Russes.

Le réseau culturel ne peut donc se désintéresser de cette activité.

¹⁰³ Le Comité Colbert, qui rassemble 75 entreprises françaises spécialisées dans le luxe, avance en 2012 un chiffre d'affaires de 31 Md€ dont 64 % est exporté.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

La connaissance des publics et bénéficiaires du réseau demeure superficielle et lacunaire. Les instruments traditionnels du réseau sont peu adaptés pour atteindre les publics prioritaires visés (nouvelles élites, pays émergents, etc.).

De nouvelles approches de la répartition géographique des moyens doivent pouvoir être adoptées. Une approche fondée sur les résultats, une atténuation de la dispersion des implantations, une prise en compte de la topographie culturelle et une approche par les actifs culturels devraient permettre un repositionnement géographique de l'action culturelle en adéquation avec les priorités.

Le réseau doit également apprendre à mieux s'inspirer des bonnes pratiques des autres pays occidentaux, notamment de celles de l'Allemagne et du Royaume-Uni, pour faire face à une situation de concurrence objective.

Il doit enfin mieux tenir compte des retombées économiques potentielles de ses actions, non seulement dans le domaine des industries culturelles mais aussi dans celui des autres secteurs pour lesquels l'image de la France est un déterminant de la demande.

Dans ces conditions, la Cour recommande de :

- 9. mettre en place un instrument de mesure de l'impact des actions du réseau auprès des médias locaux et des publics ;*
 - 10. renforcer la prise en compte des retombées économiques des actions culturelles du réseau par l'organisation d'une concertation avec les acteurs publics chargés du soutien des entreprises françaises et les organismes représentant le monde professionnel.*
-

Conclusion générale

« Héroïne ou victime de sa bonne image ou de sa bonne volonté, la France sème à tous vents son message culturel. Elle répand plus qu'elle ne parvient à fournir, rassurée par l'étendue de son effort plutôt qu'assurée de sa fécondité (...). Mais dans des temps plus rudes comme ceux qui s'annoncent, il n'est pas évident que nous puissions poursuivre tout bonnement sur une voie qui nous conduit à procéder par accumulation, à réagir par essoufflement et bientôt à nous replier sans gloire ». Cet avertissement lancé en 1979 par Jacques Rigaud demeure pertinent en 2013, même si le réseau culturel à l'étranger a montré sa capacité de résilience face aux contraintes qu'il subit depuis des années.

Il n'est pas douteux que ce réseau constitue, par son ampleur et ses actifs, au premier rang desquels le dynamisme et la créativité de ses équipes, un atout essentiel pour le rayonnement et l'attractivité de la France.

Malgré son appellation réductrice, il exerce une mission bien plus large que la coopération et la diffusion culturelles, puisqu'il assure également la promotion de la langue française, le développement de partenariats et d'échanges scientifiques, la mobilité étudiante vers la France et la coopération éducative, chacune de ces missions appelant des moyens significatifs et des compétences distinctes.

Ses différentes composantes s'organisent autour de deux acteurs de terrain – le réseau des Instituts du ministère des affaires étrangères et le mouvement des Alliances françaises –, auprès desquels interviennent deux opérateurs spécialisés – l'Institut français et Campus France –, tandis que contribuent également à l'action culturelle l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et France Médias Monde ainsi que, dans les domaines scientifiques, culturels et universitaires, de nombreux opérateurs qui ne dépendent pas du ministère.

Le réseau culturel du ministère des affaires étrangères ne représente qu'une fraction du budget que l'État consacre à son action culturelle à l'étranger (moins de 200 M€ sur 1,37 Md€). Ses crédits budgétaires et ses moyens humains diminuent depuis plusieurs années, sans que ses missions n'aient été révisées en conséquence.

Sur la base de diagnostics répétés visant à compenser sa fragilité et son atomisation, notamment dans le Livre blanc de 2008, ce réseau a fait, au cours des dernières années, l'objet de réformes profondes :

- une fusion des services de coopération et d'action culturelle et des établissements à autonomie financière dépendant du ministère, engagée dès 2009, s'est achevée au 1^{er} janvier dernier. Le réseau public se compose désormais d'une centaine d'entités nationales fusionnées sous le nom d'Instituts français. La marque « Institut français » s'est imposée dans la plupart des pays, tandis que la fusion a permis, outre une rationalisation nécessaire des moyens, de mettre en œuvre des stratégies plus cohérentes tout en préservant une souplesse de gestion grâce à l'autonomie financière des établissements ;
- deux nouveaux opérateurs ont été créés en 2010 : l'Institut français, établissement aux compétences élargies par rapport à son prédécesseur CulturesFrance, et Campus France, issu de la fusion de plusieurs organismes, chargé de gérer les boursiers du gouvernement français et d'assurer la promotion des études en France. Ces opérateurs, bien que récents, jouent un rôle de prestataires de service pour le réseau qui est globalement apprécié et efficace.

Pour significatives qu'elles soient, ces avancées ne peuvent toutefois masquer la persistance d'un ensemble de problèmes cruciaux qui affecte la performance du réseau, voire sa viabilité, et qui demeurent aujourd'hui sans réponse satisfaisante.

Bien que le ministère des affaires étrangères ait fait preuve d'un souci constant d'adaptation, il ne dispose pas encore, à l'été 2013, d'une stratégie suffisamment claire, tant sectorielle que géographique, qui soit étayée sur des analyses pertinentes des situations régionales et locales ou qui ait défini les objectifs et les impacts recherchés. Malgré leur nombre, les priorités de l'action culturelle sont souvent secondes dans les plans d'action des ambassades. Les outils de suivi et d'analyse n'existent pas, ou sont développés de façon trop artisanale dans les postes, lesquels, pour la plupart, ne sont pas encore suffisamment intéressés par la mesure de l'impact de leurs actions.

La direction générale de la mondialisation devrait se concentrer davantage sur la définition des objectifs politiques, déclinés en grandes priorités, et sur l'évaluation de leur mise en œuvre par le réseau ou les opérateurs. Seule la mission de cette direction générale chargée de la gestion du réseau assume, de fait, les fonctions d'interlocuteur reconnu des postes, par le biais de l'affectation des ressources ou du dialogue de gestion, sans pourtant pouvoir toujours répondre aux situations

problématiques que signalent les postes. La valeur ajoutée des autres départements de la direction générale, vis-à-vis du réseau et par rapport aux opérateurs spécialisés, n'est pas manifeste.

La conception et la mise à disposition des outils nécessaires à l'activité et à l'amélioration de la performance des postes sont en effet désormais partagées entre l'Institut français et Campus France, chacun dans son secteur propre (formation des agents, professionnalisation de l'enseignement du français, mise en place de plateformes numériques, développement des centres pour les études en France, promotion de l'offre universitaire, analyses géographiques des marchés universitaires, etc.), et l'administration centrale (mise à disposition d'outils financiers et comptables, contrôle de gestion notamment). Mais ces initiatives ne suffisent pas.

Ainsi, en dépit d'un investissement annuel de 90 M€ dans des bourses pour étrangers, il n'existe toujours pas, en 2013, d'outil de suivi des bénéficiaires. De même, alors que la recherche de financements extérieurs est pour le réseau une priorité cruciale sur laquelle il se mobilise, l'administration centrale en laisse l'entière responsabilité aux postes sans leur fournir l'appui ni les outils nécessaires, alors même que certains programmes qu'elle gère directement, notamment dans le domaine universitaire, voient leurs cofinancements s'effriter. L'incapacité à s'organiser efficacement pour mobiliser des financements européens sur les champs d'intervention du réseau et, partant, assurer la valorisation de l'expertise française tant auprès de la Commission européenne que des pays qui bénéficient de son aide, est patente.

Par nature, l'activité du réseau requiert, en outre, certaines compétences très diverses et spécialisées, provenant d'agents de statuts variés, tant contractuels (80 %) que fonctionnaires, expatriés ou recrutés locaux. La gestion de ces compétences, souvent extérieures au corps diplomatique, comme la valorisation de l'expertise acquise en poste par les agents, constituent un enjeu essentiel pour le réseau.

Or les constats effectués montrent que la gestion actuelle des ressources humaines du réseau par le ministère des affaires étrangères comporte de nombreux inconvénients : système pyramidal dans lequel la connaissance du terrain et des acteurs locaux et l'expertise acquise sont insuffisamment valorisées et utilisées ; affectations en inadéquation avec les besoins du réseau et les compétences requises, du fait de la prévalence de contraintes statutaires et de gestion des effectifs ministériels, au détriment des agents contractuels ; rotation rapide des agents sur les postes ; incapacité à inscrire la carrière et la gestion des contractuels non fonctionnaires dans la durée. De fait, le réseau manque d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, adaptée à ses missions et

aux enjeux auxquels il doit faire face. Ce mode de gestion, qui est pour partie la conséquence de l'absence d'un cadre adapté pour le réseau, contribue à fragiliser les équipes et peut compromettre la pérennité de projets, accroissant la difficulté de réseau à s'inscrire dans le long terme qui est la condition de l'influence durable.

L'autonomie financière acquise progressivement par le réseau a permis de sauvegarder ses capacités d'action. Celles-ci restent cependant fragile, d'autant que n'ont pas été évalués les déterminants de fond de la fréquentation des Instituts et Alliances, ni les seuils de dotation budgétaire à partir desquels l'effet de levier ne pourra jouer. En outre, la fragilité du statut juridique des établissements à autonomie financière (EAF) au regard de la LOLF ne permet pas de doter les Instituts d'un cadre satisfaisant pour rechercher et percevoir des subventions d'organismes multilatéraux, verser des subventions et, de façon générale, élaborer et mener des stratégies au-delà de leur seule circonscription géographique.

Or la concurrence entre les réseaux et les opérateurs des différents pays, pour défendre leur attractivité et promouvoir leur culture, leur langue et leur enseignement, est forte. Dans cet environnement, l'éclatement actuel du réseau, sa difficulté à être réactif et à se doter des compétences requises, constituent des handicaps qui doivent être surmontés.

Nombreuses sont les actions correctives qui pourraient être envisagées : mieux cibler les nouvelles élites issues des classes moyennes des pays émergents, comme le préconise le ministère et comme le font nos partenaires étrangers ; dépasser les limites d'une stratégie très centrée sur la langue française, notamment pour mieux agir dans les pays émergents ; définir des priorités vis-à-vis d'une offre artistique foisonnante qui devrait être mieux articulée avec celle des grands opérateurs publics ; adopter une approche plus intégrée dans le domaine scientifique avec le ministère de la recherche et ses opérateurs ; ne pas réduire la coopération universitaire à la mobilité étudiante et passer du stade quantitatif au stade qualitatif pour celle-ci.

Ces actions correctives requièrent une amélioration de la cohésion du réseau culturel : associer les Alliances françaises dans le jeu collectif sur des bases plus objectives ; trouver les moyens de tirer un meilleur parti des investissements publics consentis dans l'enseignement français à l'étranger et l'audiovisuel extérieur ; prendre plus directement en compte les retombées économiques des actions entreprises.

Sans renoncer à une ambition universelle, une différenciation plus forte des approches paraît s'imposer, en fonction des types de pays, des

domaines de l'action culturelle, des instruments utilisés et des possibilités locales de financement.

Le réseau culturel n'est pas aujourd'hui dans une situation qui permette de garantir sa pleine efficacité, en dépit des moyens investis. Quatre enjeux sont à cet égard prioritaires : l'adaptation aux nouvelles attentes des autorités et des bénéficiaires, la recherche de financements non budgétaires, la gestion des ressources humaines et l'évaluation de l'efficacité des actions et de leur impact. Ce sont autant de défis à relever par le ministère, dans le cadre défini en 2010.

L'une des options possibles – inspirée d'exemples français et étrangers – aurait été de rattacher le réseau à un opérateur, l'Institut français. Comme l'a fait valoir le ministère dans sa dernière évaluation du printemps 2013, l'expérimentation en cours de rattachement de 12 postes à l'Institut français ne présente pas de résultats probants.

Cette expérimentation était, il est vrai, probablement compromise dès l'origine, en raison de la différence de périmètre entre l'établissement public et des Instituts aux missions plus larges, incluant les domaines universitaire et scientifique et la coopération éducative, comme le souligne lui-même le ministère. Initialement prévue pour une durée de trois ans, elle n'a en outre duré, dans les faits, que 18 mois, ce qui interdit d'en tirer des conclusions suffisamment significatives.

Les enseignements de cette expérimentation étant peu concluants, elle ne peut conduire, à court terme, au rattachement du réseau à un opérateur.

C'est en tirant parti de l'organisation issue de la loi de 2010, quitte à en surmonter les imperfections, que le ministère des affaires étrangères peut trouver, sans tarder, des solutions pour convaincre que le réseau demeure capable de répondre aux attentes.

Glossaire

ADL : Agent de Droit Local
AEF : Audiovisuel Extérieur de la France (devenu France-Médias Monde)
AEFE : Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger
AFAA : Association Française d'Action Artistique
AFD : Agence Française de Développement
AKP : Parti pour la Justice et le Développement (Turquie)
ANMO : Afrique du Nord Moyen-Orient
ANR : Agence Nationale de la Recherche
APD : Aide Publique au Développement
ASEAN : Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
BBC : British Broadcasting Corporation
BGF : Bourses du Gouvernement Français
BNF : Bibliothèque Nationale de France
CAP : Centre d'Analyse et de Prévision (MAE)
CBCM : Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CEA : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
CEC : Comité d'Évaluation et de Contrôle des politiques publiques (Assemblée nationale)
CEF : Centre pour les Études en France
CENDOTEC : Centre de Documentation Technique et Scientifique (Sao Paulo)
CIEP : Centre International d'Études Pédagogiques
CIRAD : Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CJB : Centre Jacques Berque (Maroc)
CNAM : Conservatoire National des Arts et Métiers (Maroc)
CNC : Centre National du Cinéma et de l'image animée
CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique
COCAC : Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
COM : Contrat d'Objectifs et de Moyens
COS : Comité d'Orientation Stratégique (Institut français)
COSL : Comités d'Orientation Stratégiques Locaux
DAAD : Deutscher Akademischer Austauschdienst (Allemagne)
DCCUR : Direction de la Coopération Culturelle, Universitaire et de la Recherche (MAE)
DELFL : Diplôme d'Études en Langue Française
DREIC : Direction Europe de la Recherche et de la Coopération Internationale

DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (MAE)
DGESIP : Direction Générale des Enseignements Supérieurs et de l'Insertion Professionnelle
DGM : Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats (MAE)
DGRI : Direction Générale de la Recherche et de l'Innovation
DPR : Direction des Programmes et du Réseau (MAE)
DPT : Document de Politique Transversale
DREIC : Direction des Relations Européennes, Internationales et de la Coopération
EAF : Établissement à Autonomie Financière
E-A-U : Émirats Arabes Unis
EHES : École des Hautes Études en Sciences Sociales
EPIC : Établissement Public à caractère Industriel et Commercial
ETP : Équivalent Temps Plein
ETPT : Équivalent Temps Plein Travaillé
FACE : Fondation French American Cultural Exchange (États-Unis)
FCO : Foreign & Commonwealth Office (Royaume-Uni)
FSP : Fonds de Solidarité Prioritaire
GPRH : Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines
IFA : Institut Français d'Allemagne
IFAO : Institut français d'Archéologie Orientale
IFEA : Institut Français d'Études Anatoliennes
IFM : Institut Français du Maroc
IFP : institut Français de Pologne
IFRA : Institut Français de Recherche en Afrique
IFRE : Institut Français de Recherche à l'Étranger
IFRU : Institut Français du Royaume-Uni
IFT : Institut Français de Turquie
IGAE : Inspection Générale des Affaires Étrangères
IMA : Institut du Monde Arabe
IRD : Institut de Recherche pour le Développement
LIA : Laboratoire International Associé
LFI : Loi de Finance Initiale
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAE : Ministère des Affaires Étrangères
MCC : Ministère de la Culture et de la Communication
MEN : Ministère de l'Éducation Nationale
MESR : Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
MFO : Maison Française d'Oxford
MICEL : Mission de Coopération Educative et Linguistique (Turquie)
MOMA : Museum of Modern Art (New York)
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OIF : Organisation Internationale de la Francophonie
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
RFI : Radio France Internationale
RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques
SCAC : Service de Coopération et d'Action Culturelle
SDAI du CNOUS : Sous-Direction des Affaires Internationales du Centre
National des Œuvres Universitaires et Scolaires
SST : Service Scientifique et Technologique
TBI : Tableau de Bord Interactif
TNT : Télévision Numérique Terrestre
UE : Union Européenne
UFAR : Université Française d'Arménie
VI : Volontaire International

Annexes

Annexe 1

Lettre de saisine de la Cour

KCC A1210117 CDC
07/11/2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE - 6 NOV. 2012

Monsieur le Premier président,

Lors de sa réunion du 18 octobre dernier, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, de demander l'assistance de la Cour des comptes pour réaliser deux évaluations :

- la mise en œuvre par la France du paquet « énergie-climat » de 2008 ;
- le réseau culturel de la France à l'étranger.

Je vous saurais gré de me faire connaître dans quel délai la Cour des comptes serait en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux évaluations.

En 2011, les rapporteurs du CEC ont participé au comité que la Cour a constitué pour venir en appui des magistrats chargés de l'évaluation de l'hébergement des personnes sans domicile. Cette participation a permis de bien coordonner les travaux de la Cour et ceux du CEC. Je vous propose donc de reprendre cette pratique pour les deux évaluations à venir et vous remercie de bien vouloir m'indiquer selon quelles modalités elle pourrait être mise en place.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.


Claude BARTOLONE

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

Annexe 2

Réponse du Premier Président

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 24 décembre 2012

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 6 novembre 2012, je vous confirme que la Cour procédera aux évaluations que vous avez demandées sur :

- la mise en œuvre par la France du paquet « énergie-climat » de 2008 ;
- le réseau culturel de la France à l'étranger.

Celle concernant le réseau culturel, préparée par la quatrième chambre de la Cour, dont le président est M. Jean-Pierre Bayle, pourra vous être remise pour le 1^{er} octobre 2013. La seconde évaluation sur le paquet « énergie-climat », préparée par une formation Intarchambres, dont le président est M. Christian Descheemaecker, président de la septième chambre, vous serait remise pour la fin décembre 2013.

Par ailleurs, sur la coordination des travaux de la Cour et du CEC que vous évoquez, je vous propose le mode opératoire suivant :

- les magistrats de la Cour se tiendront à disposition des rapporteurs du CEC pour définir avec eux, dès janvier 2013, le périmètre et l'approche de chaque évaluation et pour leur rendre compte, à échéance régulière, de l'avancement de leurs travaux ;
- chaque évaluation donnera lieu à une présentation par la Cour devant le CEC et à une publication concomitante ;
- les magistrats de la Cour se tiendront à disposition du CEC pour les travaux du comité relatifs à l'exploitation du rapport d'évaluation remis par la Cour, en assistant, s'il le souhaite, aux questions auxquelles celui-ci voudrait procéder.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAULT

M. Claude BARTOLONE
Président de l'Assemblée nationale
128 rue de l'Université
75007 PARIS

Annexe 3

La méthodologie suivie

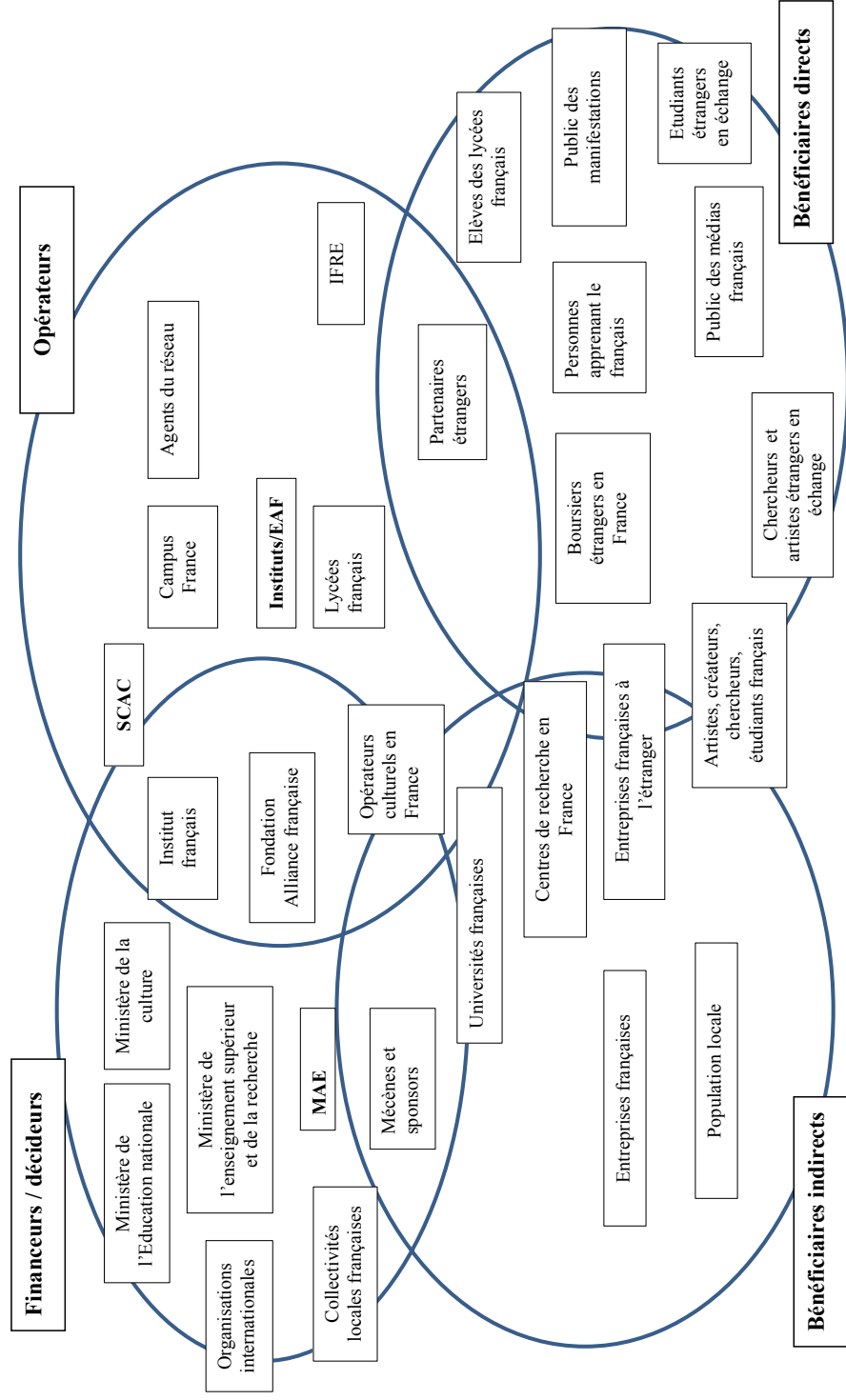
1 - La spécificité de la démarche

Bien que ne visant pas à évaluer une politique publique, la démarche suivie par la Cour a consisté à recenser les parties prenantes à l'action du réseau culturel étranger :

- les responsables des administrations, opérateurs et organismes concernés ;
- les ambassadeurs et consuls généraux, consultés par enquête exhaustive et lors des missions sur place ;
- les agents du réseau, consultés directement et à travers leurs organisations représentatives ;
- les personnalités qualifiées, consultées à l'occasion d'entretiens ou de tables-rondes organisées à la Cour ;
- les bénéficiaires de l'action du réseau, consultés lors de tables-rondes organisées à l'occasion des missions à l'étranger.

La Cour a ainsi pu établir un "sociogramme" de l'action culturelle extérieure, qui permet de situer la place relative du réseau dans cette action :

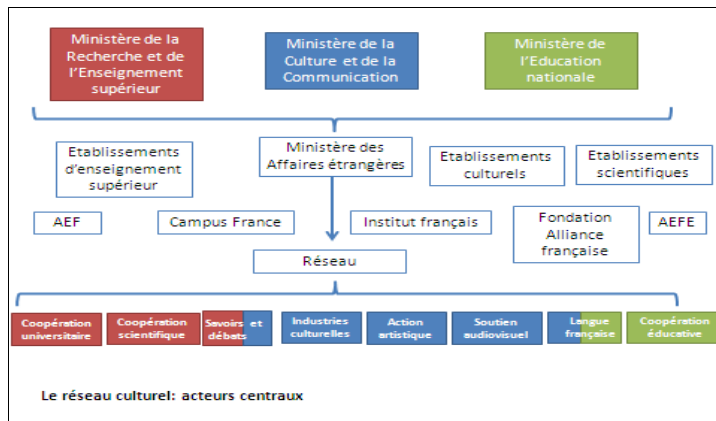
Sociogramme de l'action culturelle extérieure



2 - Les questions posées

En accord avec les commanditaires de l'enquête, l'expression de réseau culturel a été comprise au sens large : elle englobe l'ensemble des activités auxquelles se livrent les ambassades, les Instituts français, les Alliances françaises et les divers opérateurs dans un champ comprenant notamment la coopération linguistique, artistique (« culturelle » *stricto sensu*), universitaire et scientifique.

Organigramme de l'action culturelle extérieure:



Source : Cour des comptes.

Afin de concentrer l'enquête sur les aspects prioritaires, un des points fondamentaux de la démarche a été de définir, avec les rapporteurs parlementaires, membres du comité d'évaluation et de contrôle (CEC), des **questions-clés**, permettant de mesurer l'efficacité et la performance du réseau. À chaque question correspondent des critères d'appréciation de la réussite, qui ont eux-mêmes servi de référentiels pour la construction des outils de collecte des données. Ces questions sont au nombre de quatre, qui correspondent aux questions-types des évaluations de politiques publiques :

- parmi les actions mises en œuvre par le réseau, quelles sont celles qui renforcent le plus l'attractivité de la France ? (**efficacité**) ;

- dans quelle mesure les différentes interventions sectorielles menées par le réseau sont-elles suffisamment cohérentes entre elles ? (**cohérence**) ;
- en quoi les différents acteurs du réseau sont-ils susceptibles d'améliorer l'efficacité locale de l'action culturelle dans un contexte de concurrence internationale ? (**efficacité**) ;
- quelles sont les actions du réseau pour lesquelles le soutien public demeure le plus nécessaire ? (**pertinence**).

3 - La méthode suivie

La Cour a fondé ses constats sur l'action du réseau français à l'étranger sur les diligences suivantes :

- l'analyse documentaire de la littérature existante sur l'action culturelle française à l'étranger (ouvrages, textes de lois, rapports parlementaires, études, rapports antérieurs de la Cour des Comptes, etc.), soit plusieurs dizaines de documents ;
- des entretiens réalisés au printemps 2013 auprès d'une cinquantaine d'acteurs de l'action culturelle en France (ministères, opérateurs culturels, opérateurs universitaires, centres de recherche, etc.) ;
- des études approfondies, effectuées au printemps 2013, du rôle et des activités des principales « maisons-mères » du réseau (Direction générale de la mondialisation (DGM) du ministère des affaires étrangères, Institut français, Campus France, Fondation Alliance française) ;
- un questionnaire envoyé en février 2013 à tous les postes diplomatiques bilatéraux et aux principaux consulats généraux français, dont les réponses, au nombre de près de 200, ont été méthodiquement traitées ;
- une analyse typologique de l'action culturelle extérieure visant à dégager une vision de ses priorités géographiques, sectorielles et instrumentales ;
- des études de cas dans sept « pays à enjeux » pour l'action culturelle réalisées en avril 2013 : Allemagne Royaume-Uni, Chine, Émirats Arabes Unis, Inde, Maroc, Turquie. Ces pays ont été sélectionnés en fonction de l'importance des moyens publics consentis, de la présence ou non des Alliances françaises et du rattachement expérimental du réseau à l'Institut (Inde, E-A-U). Pour chaque pays, une mission de terrain, d'une durée d'environ une semaine, a permis de réaliser plusieurs

dizaines d'entretiens et des tables rondes avec les opérateurs et des bénéficiaires de l'action culturelle ;

- un parangonnage avec les dispositifs d'action culturelle de l'Allemagne et du Royaume-Uni ;
- enfin, deux tables rondes ont réuni en mai 2013 à la Cour, en présence des rapporteurs parlementaires, une vingtaine de « grands témoins » culturels français et étrangers pour porter un regard extérieur sur l'action du réseau de la France à l'étranger.

Intervenants aux tables-rondes organisées par la Cour

Jolanta BALČIŪNIENĖ	Ambassadrice de Lituanie en France
Olivier BOUIN	Économiste
Antoine COMPAGNON	Professeur au Collège de France
Cheikh DOUKOURE	Cinéaste
Bernard FAIVRE D'ARCIER	Président de la Biennale d'art contemporain de Lyon, ex-directeur du Festival d'Avignon
Patrick GÉRARD	Conseiller d'État, ex-recteur de l'Académie de Paris
Pierre-Cyrille HAUTCOEUR	Économiste, Président de l'EHESS
Raissa LAHCINE	Artiste, Directrice des affaires culturelles de la <i>New-York University</i>
Alain LOMBARD	Administrateur général du Musée d'Orsay, enseignant sur les politiques culturelles extérieures à Paris-Dauphine,
Stéphane MARTIN	Président du Musée du Quai Branly, ex-directeur de cabinet du Ministère de la Culture et de Communication
Muriel MAYETTE	Administratrice de la Comédie-Française
Ferdinand RICHARD	Président du Centre pour les musiques actuelles
Christine DE MAZIERES	Directrice générale du Syndicat national de l'Édition
Bruno RACINE	Président de la Bibliothèque Nationale de France, écrivain
Kareen RISPAL	Directrice des affaires publiques de LAFARGE, ex-conseillère culturelle aux États-Unis
Nicolas TENZER	Essayiste
Joachim UMLAUF	Directeur du <i>Goethe Institut</i> (Paris)
Michel WIEVIORKA	Président de la Fondation de la maison des sciences de l'homme

Compte tenu des fortes contraintes de temps, l'enquête a été effectuée sur une durée d'environ quatre mois entre janvier et mai 2013.

Pour répondre à l'Assemblée nationale dans les délais requis, les différents outils ont été mobilisés de manière simultanée. Par exemple, les missions de terrain ont permis de valider et d'approfondir les résultats de l'enquête effectuée par questionnaire auprès des postes.

Le tableau ci-dessous décrit l'articulation entre les questions-clés et les diligences, ou « outils », adoptés dans le cadre de l'enquête :

Questions-clés	Outils	Analyse doc	Entretiens	Enquêtes opérateurs parisiens	Questionnaire	Missions de terrain	Parangonnage	Tables rondes	Analyse cartographique
1. Parmi les actions mises en œuvre par le réseau, quelles sont celles qui renforcent le plus l'attractivité de la France ?		x	x			x		x	
2. Dans quelle mesure les différentes interventions sectorielles menées par le réseau sont-elles suffisamment cohérentes entre elles ?		x	x	x	x	x			x
3. En quoi les différents acteurs du réseau sont-ils susceptibles d'améliorer l'efficacité locale de l'action culturelle dans un contexte de concurrence internationale ?		x	x	x	x	x	x		
4. Quelles sont les actions du réseau pour lesquelles le soutien public reste le plus nécessaire ?		x	x		x	x		x	x

Compte tenu des circonstances décrites ci-dessus, l'enquête a comporté certaines limites. Celles-ci ont tenu principalement aux contraintes de temps, qui n'ont pas permis une démarche entièrement séquentielle, ni certains approfondissements dans l'analyse des données, et à la difficulté pour interroger, en dehors des missions de terrain, les bénéficiaires finaux de l'action culturelle en raison de la difficulté à les cerner tous, de leur extrême diversité et de leur dispersion géographique.