

N° 2859

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2011* (n° 2824)

TOME I

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT
RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE**

PAR M. JEAN ROATTA,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » : LA POURSUITE DES PRIORITÉS DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	7
A. UN EFFORT POUR AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DE LA COOPÉRATION CULTURELLE ET D'INFLUENCE	9
1. La mise en place d'une nouvelle architecture budgétaire	9
2. La création d'une nouvelle action « Enjeux globaux »	10
3. Une action spécifique pour les mesures de titre 2	10
B. LA MISE EN PLACE D'INSTRUMENTS D'INFLUENCE RÉNOVÉS	12
1. L'évolution du réseau culturel et de coopération.....	12
2. La mise en œuvre d'une politique d'attractivité en direction des élites étrangères	15
C. DES INQUIÉTUDES CONCERNANT LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	19
1. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, un opérateur pivot en difficulté	19
2. Un équilibre financier gravement menacé	20
II.- LE FONDS SUD CINÉMA	25
A. UN INSTRUMENT ESSENTIEL POUR LE RAYONNEMENT DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER	25
1. Un outil original, porteur des valeurs culturelles de la France	25
a) <i>Un instrument de promotion de la diversité culturelle</i>	26
b) <i>Le fondement d'une communauté de pensée artistique et culturelle indépendante</i>	27
2. Un label de qualité	28
a) <i>Un ancrage professionnel</i>	28
b) <i>Un fonds sélectif</i>	29
c) <i>Des distinctions dans les sélections internationales</i>	29

3. Un exemple de coopération réussie entre le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de la culture.....	30
4. Un instrument unique qui fait des émules.....	32
B. UN OUTIL MODESTE AUX EFFETS DÉMULTIPLIÉS	33
1. Une dimension artisanale.....	33
<i>a) Des moyens budgétaires et humains modestes</i>	<i>33</i>
<i>b) Une aide limitée mais déterminante</i>	<i>35</i>
2. Des effets démultipliés.....	36
<i>a) Un effet levier considérable.....</i>	<i>36</i>
<i>b) Des retombées directes et indirectes pour la France.....</i>	<i>37</i>
C. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE.....	38
1. Clarifier le périmètre d'application du Fonds Sud	39
2. Modifier les méthodes de travail.....	40
<i>a) Instituer un collège des premiers films.....</i>	<i>40</i>
<i>b) Affiner l'aide à la réécriture.....</i>	<i>41</i>
3. Améliorer la visibilité du Fonds Sud	41
4. Accroître le budget du Fonds Sud	42
TRAVAUX DE LA COMMISSION : EXAMEN DES CRÉDITS.....	43
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	59

INTRODUCTION

La mission « Action extérieure de l'État » constitue, avec le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement » rattaché à la mission interministérielle « Aide publique au développement »⁽¹⁾, le budget du ministère des affaires étrangères et européennes.

Composée jusqu'en 2010 de trois programmes – 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » et 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » –, la mission voit son périmètre élargi dans le projet de loi de finances pour 2011 par la création temporaire d'un nouveau programme 332, intitulé « Présidence française du G20 et du G8 » et destiné à regrouper les crédits affectés au financement de la double présidence française, du G20, à partir du sommet de Séoul en novembre 2010, et du G8, à partir du 1^{er} janvier 2011.

Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », qui s'élèvent à 2,96 milliards d'euros – dont 60 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 50 millions d'euros en crédits de paiement (CP) consacrés au nouveau programme –, marquent une progression de 4,8 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6 % en crédits de paiement (CP). Ils représentent 58 % du budget du ministère en 2011.

Son plafond d'emplois s'élève à 12 885 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Le présent avis ne porte que sur les crédits prévus au programme 185 rebaptisé « Diplomatie culturelle et d'influence », dont les grandes lignes seront brièvement présentées en première partie, une analyse plus détaillée étant effectuée par le rapporteur spécial de la commission des finances.

La seconde partie du rapport, thématique, sera consacrée au Fonds Sud Cinéma, outil original de promotion de la diversité cinématographique, porteur des valeurs culturelles de la France dans le monde.

(1) La mission interministérielle « Aide publique au développement » se compose de trois programmes : « Aide économique et financière au développement » du ministère de l'économie, « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement » et « Développement solidaire et migrations » du ministère de l'immigration.

Répartition des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » en 2011

(en milliers d'euros)

Programmes et actions	Loi de finances initiale pour 2010		Projet de loi de finances pour 2011*		Variation 2010/2011 (en %)	
	AE*	CP**	AE	CP	AE	CP
Action de la France en Europe et dans le monde	1 732,26	1 702,07	1 801,42	1 814,42	4,0 %	6,6 %
Titre 2	532,85	532,85	548,02	548,02	2,8 %	2,8 %
Hors titre 2	1 199,41	1 169,22	1 253,39	1 266,40	4,5 %	8,3 %
Français à l'étranger et affaires consulaires	325,51	325,71	343,18	343,18	5,4 %	5,4 %
Titre 2	188,99	188,99	190,90	190,90	1,0 %	1,0 %
Hors titre 2	136,52	136,72	152,28	152,28	11,5 %	11,4 %
Diplomatie culturelle et d'influence	768,82	769,62	757,62	757,62	-1,5 %	-1,6 %
Titre 2	89,16	89,16	88,09	88,09	-1,2 %	-1,2 %
Hors titre 2	679,66	680,46	669,52	669,52	-1,5 %	-1,6 %
Présidence française du G8 et du G20			60,00	50,00		
Total	2 826,59	2 797,39	2 962,21	2 965,21	4,8 %	6,0 %
Titre 2	811,00	811,00	827,01	827,01	2,0 %	2,0 %
Hors titre 2	2 015,59	1 986,39	2 135,20	2 138,20	5,9 %	7,6 %

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

* AE : autorisations d'engagement.

** CP : crédits de paiement.

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 fixe au **10 octobre** la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À la date butoir, le rapporteur pour avis avait reçu seulement 53,33 % des réponses, ce qu'il déplore, en raison de l'intérêt que présentent ces documents pour la compréhension des enjeux budgétaires.

I.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » : LA POURSUITE DES PRIORITÉS DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

Le programme 185 de la mission « Action extérieure de l'État » a pour objectifs de promouvoir l'influence culturelle française, de développer l'usage de la langue française comme langue européenne et internationale, de mettre en œuvre une politique d'attractivité en direction des élites étrangères, d'insérer la recherche française dans les réseaux internationaux de pointe, et de faire entendre la position française dans les débats d'idées internationaux.

Il est géré par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats avec le soutien du réseau culturel et de cinq opérateurs principaux : l'Institut français, Campus France, France Expertise Internationale, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

L'année 2011 constitue un moment charnière entre deux programmations triennales (2008-2011 et 2011-2013), marqué par la mise en œuvre de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et par la poursuite de la restructuration du réseau culturel qui interviennent dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

Le présent projet de loi de finances modifie non seulement le libellé, mais aussi plus profondément, l'architecture et le périmètre du programme 185. Auparavant dénommé « Rayonnement culturel et scientifique » et rebaptisé « Diplomatie culturelle et d'influence », ce programme regroupe désormais l'ensemble des crédits dédiés à la coopération culturelle et d'influence ainsi que ceux dévolus au service d'enseignement public français à l'étranger, dans le cadre de six actions : « Animation du réseau », « Coopération culturelle et promotion du français », « Enjeux globaux », « Attractivité et recherche », « Subvention à l'AEFE » et « Dépenses de personnels ».

Programmation budgétaire 2011-2013 – Programme « Diplomatie culturelle et d'influence » (en euros)

	Crédits présentés au format 2011		PLF 2011	Évolution 2011/2010 (CP – structure courante)	PLF 2012 (montant indicatif)	Évolution 2012/2010 (CP – structure courante)	PLF 2013 (montant indicatif)	Évolution 2013/2010 (CP – structure courante)
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement						
Mission Action extérieure de l'État			AE = CP	(CP – structure courante)	AE = CP	(CP – structure courante)	AE = CP	(CP – structure courante)
Programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence	768 818 607	769 619 112	757 616 526	- 1,56 %				
P185 (hors Titre 2)	679 657 663	680 458 168	669 524 702	- 1,61 %	663 574 702	- 2,48 %	657 634 701	- 3,35 %
Action 1 – Animation du réseau	45 934 118	45 934 118	49 382 082	7,51 %	48 230 129	5,00 %	47 083 764	2,50 %
Sous-action 1 : animation du réseau	5 053 831	5 053 831	4 801 139	- 5,00 %	4 671 194	- 7,57 %	4 546 836	- 10,03 %
Sous-action 2 : appui général au réseau	40 880 287	40 880 287	44 580 943	9,05 %	43 558 935	6,55 %	42 536 928	4,05 %
Action 2 – Coopération culturelle et promotion du français	86 102 786	86 903 291	79 321 571	- 8,72 %	77 670 144	- 10,62 %	76 018 717	- 12,52 %
Sous-action 1 : Français et diversité linguistique	29 181 640	29 181 640	23 426 483	- 19,72 %	22 809 997	- 21,83 %	22 193 510	- 23,95 %
Sous-action 2 : Coopération et diffusion culturelles	56 921 146	57 721 651	55 895 088	- 3,16 %	54 860 147	- 4,96 %	53 825 206	- 6,73 %
Action 3 – Enjeux globaux	10 508 343	10 508 343	9 765 566	- 7,07 %	9 505 892	- 9,54 %	9 246 219	- 12,01 %
Action 4 – Attractivité et recherche	115 774 416	115 774 416	110 255 483	- 4,77 %	107 368 537	- 7,26 %	104 486 001	- 9,75 %
Sous-action 1 : Attractivité et enseignement supérieur	73 101 181	73 101 181	71 152 770	- 2,67 %	70 026 086	- 4,21 %	68 903 812	- 5,74 %
Sous-action 2 : Recherche scientifique	42 673 235	42 673 235	39 102 713	- 8,37 %	37 342 450	- 12,49 %	35 582 190	- 16,62 %
Action 5 – AIEFE	421 338 000	421 338 000	420 800 000	- 0,13 %	420 800 000	- 0,13 %	420 800 000	- 0,13 %
Action 6 – Dépenses de personnels concourant au programme « diplomatie culturelle et d'influence »	89 160 944	89 160 944	88 091 824	- 1,20 %	NC		NC	

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » se conforme à l'application de la norme de dépense dite « zéro valeur hors dette et pensions », qui stabilise en euros courants les crédits inscrits. Dans sa nouvelle structure, il dispose d'une enveloppe globale de 757,6 millions d'euros de crédits (dont 88 millions d'euros inscrits au titre des dépenses de personnels), en légère baisse de 1,56 % par rapport aux crédits de 2010 au format 2011 ; trois dispositifs prioritaires sont néanmoins maintenus en valeur : la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, les bourses d'enseignement supérieur et de recherche ainsi que les crédits culturels exceptionnels qui bénéficient à la modernisation du réseau et au nouvel opérateur culturel. Par ailleurs, le plafond d'emplois du programme, qui est fixé à 1 182 équivalents temps plein travaillé (ETPT), est en diminution de 54 ETPT.

A. UN EFFORT POUR AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DE LA COOPÉRATION CULTURELLE ET D'INFLUENCE

1. La mise en place d'une nouvelle architecture budgétaire

Afin d'améliorer la lisibilité de la coopération culturelle et d'influence, l'ensemble des actions qui y concourent sont regroupées au sein d'un seul programme, les programmes 185 et 209 étant redécoupés selon une logique non plus géographique, mais thématique.

La distinction opérée précédemment entre les actions dirigées vers les pays développés, contenues dans le programme « Rayonnement culturel et scientifique », et celles concernant les pays éligibles à l'aide publique au développement, regroupées au sein du programme « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement » de la mission « Aide publique au développement », s'avérait en effet dénuée de sens et peu pertinente. Comme les rapports budgétaires l'avaient maintes fois souligné⁽¹⁾, l'ambition d'une politique d'influence diffère peu selon qu'il s'agit d'un pays développé ou en développement ; par ailleurs, la liste des pays développés, élaborée à partir de la définition du Comité d'aide au développement de l'OCDE, évolue d'une année sur l'autre selon des critères qui échappent au Gouvernement et au Parlement français ; enfin, les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui représentent la majorité des crédits du programme 185 sont investis par l'agence dans des pays relevant principalement du programme 209 (pays d'Afrique, du Maghreb...).

La nouvelle architecture du programme 185 comprend donc désormais tous les crédits de fonctionnement et les crédits d'intervention destinés à différentes activités, à l'exception de ceux consacrés à la gouvernance, qui se

(1) Cf. *Les précédents rapports sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », à l'Assemblée nationale et au Sénat.*

rattachent au programme 209. Les crédits de soutien ⁽¹⁾ sont, par ailleurs, répartis par secteur d'intervention et éclatés par action.

La modification de l'architecture budgétaire des deux programmes a naturellement entraîné des mouvements de crédits. Près de 6 millions d'euros ont ainsi été transférés depuis le programme 185 vers le programme 209. Ils concernent des crédits destinés aux pays ne bénéficiant pas de l'aide publique au développement en particulier dans les domaines de la gouvernance (2,7 millions d'euros), de la coopération décentralisée (environ 1,5 million d'euros) et du volontariat (environ 1 million d'euros).

À l'inverse, des crédits du programme 209, à hauteur de 167 millions d'euros, ont été regroupés au sein du programme 185. Il s'agit plus précisément de crédits destinés aux pays bénéficiaires de l'aide publique au développement dans les domaines de la culture et du français, de l'enseignement supérieur, de la recherche et des « enjeux globaux » (environ 159 millions d'euros), et des crédits de fonctionnement pour « l'animation et l'appui général au réseau » (environ 7,6 millions d'euros).

2. La création d'une nouvelle action « Enjeux globaux »

Les enjeux globaux concernent l'environnement, la santé, la stabilité financière et économique, la sécurité alimentaire et la diffusion de la connaissance, domaines dans lesquels la France s'implique non seulement à travers des projets portés par le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement, mais aussi par des prises de position dans les enceintes internationales.

Ces interventions (participation à des forums, campagnes de mobilisation sur les problématiques environnementales, formations, etc.) font l'objet de la nouvelle action « Enjeux globaux » du programme 185 au titre de laquelle sont inscrits 9,7 millions d'euros. 94 % de ces crédits (soit 9,16 millions d'euros) ont été transférés depuis le programme 209 ; les 6 % restant émanent du programme 185 ancien format.

3. Une action spécifique pour les mesures de titre 2

Les dépenses relatives à la rémunération des personnels font l'objet d'une action spécifique « Dépenses de personnel », dotée de 88 millions d'euros.

Toutefois, bien que le programme 185 concentre l'ensemble des crédits concourant à la diplomatie culturelle et d'influence sans distinction géographique, la nouvelle action ne regroupe que les rémunérations des personnels correspondant à l'ancien périmètre du programme 185. Le ministère des affaires

(1) Crédits liés à des interventions sectorielles mais qui ne peuvent pas être assimilés à des crédits d'intervention selon la définition de la loi organique du 1^{er} avril 2001 relative aux lois de finances : bien ou prestation remis au destinataire final ; bénéficiaire final nominativement identifié ; bénéficiaire final distinct de l'État français.

étrangères et européennes a en effet décidé de maintenir la répartition du titre 2 de l'ancienne maquette en inscrivant les dépenses de personnel dans une action spécifique sur chacun des programmes 185 et 209 afin de conserver une lisibilité des crédits de titre 2 concernant l'aide publique au développement.

Pour le programme 185, ces crédits concernent la rémunération de 1 182 ETPT relevant, en administration centrale, de la direction générale de la mondialisation et des partenariats, et dans les pays non éligibles à l'aide publique au développement, des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), des établissements à autonomie financière (EAF) et des Alliances françaises dans lesquelles le MAEE met à disposition des personnels expatriés et de l'assistance technique.

L'évolution du plafond des autorisations d'emplois du programme se conforme aux engagements pris par le ministère en faveur d'une diminution globale de ses effectifs de 700 ETPT sur la période 2009-2011 ; la RGPP2 prévoyant une nouvelle baisse de 450 ETPT sur la période 2012-2013, la diminution du plafond d'emplois devrait être de 172 ETPT pour le programme 185 sur l'ensemble de la période 2009-2013, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Projet de loi de finances 2011

Récapitulatif des suppressions d'équivalents temps plein travaillé en RGPP 1 et RGPP 2

Par programme - 2009/2013	Action de la France en Europe et dans le monde	Français à l'étranger et affaires consulaires	Diplomatie culturelle et d'influence	Solidarité à l'égard des pays en voie de développement	Total
titulaires/CDI centrale	- 97	9	- 11	- 22	- 121
titulaires/CDI étranger	- 115	- 70	- 11	- 23	- 219
CDD détachés	- 4	- 7	- 48	- 141	- 427
CDD non titulaires			- 60	- 167	
Militaires hors budget	- 35				- 35
ADL (agents de droit local)	- 161	- 62	- 42	- 83	- 348
Total	- 412	- 130	- 172	- 436	- 1 150

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

L'effort en faveur d'une meilleure lisibilité des crédits de la coopération culturelle et d'influence présente toutefois quelques limites, la comparaison des données 2010 « retraitées » et les éléments chiffrés figurant dans le projet annuel de performance 2011 s'avérant parfois compliquée. Par ailleurs, les crédits affectés à l'audiovisuel extérieur, qui sont pourtant essentiels à la diffusion de l'influence française et relevaient d'ailleurs initialement du programme 185 demeurent rattachés à la mission interministérielle « Médias », le ministère des affaires étrangères et européennes ayant la responsabilité des moyens de l'audiovisuel extérieur, les services du Premier ministre disposant des crédits dédiés à la chaîne d'information internationale. Enfin, les crédits dédiés aux bourses et à la prise en charge de la scolarité des élèves scolarisés à l'étranger, qui sont gérées par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, relèvent toujours du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

B. LA MISE EN PLACE D'INSTRUMENTS D'INFLUENCE RÉNOVÉS

Entamée depuis 2007, la réforme du réseau culturel et de coopération, qui prendra forme au cours de la période 2011-2013, comprend la fusion à l'étranger des centres et instituts culturels avec les services de coopération et d'action culturelle (SCAC), la création de l'Institut français qui doit devenir la « tête de pont » du réseau et le rapprochement de ce réseau avec celui des alliances françaises. Parallèlement est mise en œuvre une politique d'attractivité en direction des élites étrangères.

1. L'évolution du réseau culturel et de coopération

• La poursuite de la restructuration du réseau

Le réseau se compose à l'heure actuelle de 161 services de coopération et d'action culturelle, 132 centres ou instituts culturels (établissements à autonomie financière), 5 centres pour les études en France, 27 instituts de recherche, 445 alliances françaises recevant une dotation du ministère des affaires étrangères ou bénéficiant de personnel expatrié rémunéré par ce ministère.

L'évolution du réseau des établissements à autonomie financière tend vers la création d'établissements à autonomie financière (EAF) uniques (transformations des centres culturels et non fermetures sèches). En 2009 et 2010, 15 établissements en Allemagne, en Autriche, en Turquie, au Sénégal, au Burkina Faso et au Royaume-Uni, ont été transformés en annexes de nouvelles structures désormais dénommées Institut français d'Allemagne, Institut français d'Autriche, etc. En 2011, ce mouvement devrait se poursuivre en Algérie, au Cameroun, en République du Congo, en Indonésie, en Israël, en Italie, en Pologne, en Roumanie et en Russie.

La restructuration du réseau se caractérise également par la fusion des SCAC et des EAF ; l'objectif est de dynamiser le pilotage du réseau en regroupant les activités dans une seule structure dotée d'une plus large autonomie de gestion, sous l'autorité d'un conseiller culturel qui en sera également le directeur disposera d'un budget unique. Le rapprochement entre les services de coopération et d'action culturelle et les établissements à autonomie financière concernera, à la fin de l'année 2010, 24⁽¹⁾ des 94 pays qui disposent d'un EAF, et sera achevé à la fin de l'année 2012.

Dans le cadre de la convention triennale (2011-2013) signée le 1^{er} octobre entre le ministère des affaires étrangères et la Fondation Alliance française sur l'évolution du réseau prévu par la RGPP2, la fermeture d'autres EAF est envisagée, éventuellement au profit d'alliances françaises déjà implantées ou à créer. De même des transferts tantôt au profit des établissements à autonomie financière, tantôt au profit des alliances françaises pourront être réalisés dans les villes où subsiste une situation de concurrence entre les deux types de structure.

(1) Allemagne, Macédoine, Bulgarie, Cap-Vert, Chine, Corée du Sud, Costa Rica, Djibouti, Égypte, Géorgie, Grèce, Inde, Jordanie, Mali, Mexique, République Démocratique du Congo, République Tchèque, Sénégal, Slovaquie, Taiwan, Tunisie, Turquie et Vietnam.

Les subventions de fonctionnement aux EAF, à la Fondation Alliance française (800 000 euros annuels) et aux délégations générales de l'Alliance française sont imputées sur l'action « Animation du réseau » du programme 185. Les crédits de cette action, qui s'élèvent à 49,4 millions d'euros en 2011, augmentent de 7,51 % par rapport à la loi de finance initiale pour 2010 en raison du transfert à la sous-action « Appui général au réseau » de près de 745 000 euros au titre de la fusion SCAC/EAF (cf. tableau ci-dessous) et de 6 millions d'euros provenant des crédits culturels exceptionnels ⁽¹⁾, qui accompagneront la restructuration du réseau et seront reconduits annuellement tout au long de la période 2011-2013.

Transferts et redéploiements de crédits liés à la fusion SCAC/EAF

Programme d'origine	Titre	Nature du mouvement	Crédits en PLF 2011 (en euros)	ETP	Observations
Solidarité à l'égard des pays à l'égard des pays en voie de développement	2	Transfert	270 094	22	Transferts d'emploi et de la masse salariale correspondante
Action de la France en Europe et dans le monde	3	Transfert	205 131		Crédits de fonctionnement liés aux transferts d'emplois
Diplomatie culturelle et d'influence	2	Transfert	269 446	13	Transferts d'emploi et de la masse salariale correspondante
Diplomatie culturelle et d'influence	3	Redéploiement	8 840		Crédits de fonctionnement (frais de mission) liés aux transferts d'emplois
Total			753 511	35	

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

• *La mise en place de la nouvelle agence culturelle*

Créé par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 précitée, l'Institut français, est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) contribuant à l'action extérieure de la France.

Placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes, le nouvel opérateur doit reprendre toutes les missions traditionnelles de l'association CulturesFrance, à laquelle il se substituera au 1^{er} janvier 2011. Il contribuera à l'animation et à la gestion du réseau culturel mais son périmètre sera élargi à de nouvelles activités : promotion et accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français ; promotion, diffusion et enseignement à l'étranger de la langue française ; information du réseau culturel français à l'étranger, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française ; conseil et formation professionnels des personnels français et étrangers.

L'Institut français exercera ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre chargé de la culture. Une convention pluriannuelle d'objectifs précisera les orientations stratégiques et les objectifs opérationnels et de performance du

(1) L'abondement exceptionnel de 20 millions d'euros – dit « rallonge culturelle » – qui avait été accordé dès 2009 pour la réorganisation de notre diplomatie culturelle, et reconduit par la loi de finances pour 2010, devrait être pérennisé pour les trois prochaines années.

nouvel opérateur, leur calendrier d'exécution, ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation de ses actions.

La loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 précitée prévoit, par ailleurs, qu'une expérimentation de rattachement à l'opérateur d'au moins dix établissements représentatifs de la diversité du réseau sera menée dans les trois ans à venir. La liste des postes concernés et les modalités du transfert ne sont pas encore fixées, mais ces établissements sortiront du réseau géré directement par le ministère. Par ailleurs, les liens du réseau avec l'Institut français seront renforcés dès la création de ce dernier (au travers d'un logo et d'une charte graphique communs, l'association de l'opérateur à la programmation des crédits de coopération, à la sélection des personnels culturels expatriés, et à l'aménagement du réseau...).

L'Institut français dépend d'une part de l'action « Action culturelle internationale » du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », et d'autre part, de l'action « Coopération culturelle et promotion du français » du programme 185. Dans le cadre de ce programme, la dotation qui lui est versée au titre de la subvention pour charge de service public (sous-action « Coopération et diffusion culturelles ») s'élève à 37,6 millions d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Cette dotation inclut les redéploiements de crédits (4,7 millions d'euros) ainsi que les transferts de crédits de fonctionnement et d'intervention et de masse salariale correspondant aux transferts d'emplois (2,5 millions d'euros) dont bénéficie le nouvel opérateur au titre des missions qui lui sont confiées, et qui sont retracés dans le tableau ci-après établi par le ministère.

La dotation comprend également un abondement de 14 millions d'euros issu de la « rallonge culturelle », qui devrait lui être versé annuellement pendant les trois prochaines années.

Transferts et redéploiements de crédits liés à la création de l'Institut français

Programme d'origine	Titre	Nature du mouvement	Crédits prévus pour 2011 (en euros)	ETP	Observations
Solidarité à l'égard des pays à l'égard des pays en voie de développement	2	Transfert	1 408 308	22	Transferts d'emploi et de la masse salariale correspondante
Action de la France en Europe et dans le monde	2	Transfert	127 148	2	Transferts d'emploi et de la masse salariale correspondante
Action de la France en Europe et dans le monde	3	Transfert	30 000		Crédits de fonctionnement (formation) liés aux transferts d'emplois
Diplomatie culturelle et d'influence	2	Transfert	1 001 878	17	Transferts d'emploi et de la masse salariale correspondante
Diplomatie culturelle et d'influence	6	Redéploiement	1 612 255		Crédits d'intervention gérés auparavant par CFR, correspondant aux missions transférées à Cultures France en 2010
Diplomatie culturelle et d'influence	6	Redéploiement	3 158 750		Crédits d'intervention gérés auparavant par CFR correspondant aux missions transférées à l'Institut Français en 2011
Total			7 338 339	41	

2. La mise en œuvre d'une politique d'attractivité en direction des élites étrangères

Le développement d'une politique d'attractivité de la France en direction des élites étrangères constitue un objectif prioritaire qui se traduit dans le projet de loi de finances pour 2011 par le regroupement sur le programme 185 de l'ensemble des crédits de coopération scientifique et universitaire – à l'exception des projets financés par le fonds de solidarité prioritaire dans les domaines scientifique et universitaire ⁽¹⁾.

Ce développement qui passe notamment par la promotion d'un enseignement supérieur de qualité et par le soutien à la mobilité entrante par l'octroi de bourses d'études et de stages, sera porté à partir de 2011 par le nouvel opérateur Campus France, agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques créée par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 précitée.

• La promotion d'un enseignement supérieur de qualité

Les établissements scolaires français à travers le monde, animés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (voir *infra*) jouent un rôle essentiel pour la formation des élites étrangères. Leur contribution est évaluée par le ministère des affaires étrangères et européennes à travers deux sous-indicateurs figurant dans le tableau suivant :

Sous-indicateurs de la mission

	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision actualisée	2011 Prévision	2013 Cible
Pourcentage de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire	48 %	48 %	48,5 %	49 %	50,5 %
Nombre d'étudiants étrangers inscrits en Master et Doctorat de l'enseignement supérieur français	130 077	132 619	133 700	137 400	145 200

Source : PAP pour 2011 - Données agrégées de l'ensemble des postes du réseau de coopération culturelle (Programmes 185 et 209) – Données établies à partir de la procédure nationale Admission-Postbac ⁽²⁾.

L'indicateur relatif au pourcentage de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire met en évidence les efforts entrepris par le ministère et l'AEFE pour conserver dans l'enseignement supérieur français les futures élites étrangères formées dans le réseau des écoles françaises.

(1) Ces projets continuent à relever du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

(2) En 2009 l'admission des candidats étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger a été uniformisée avec la procédure nationale Admission-Postbac, qui repose sur un traitement informatisé des candidatures. Le dispositif gère une grande majorité des inscriptions à des formations supérieures, hormis notamment Sciences-Po, Dauphine, les écoles de commerce, paramédicales et sociales, qui ne sont donc pas comptabilisées ici.

En 2009, 48 % de l'ensemble des bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger tous pays confondus poursuivaient leurs études en France, dont 28 % pour les pays non bénéficiaires de l'aide publique au développement, et 60 % pour les pays relevant de l'aide publique au développement. Les prévisions pour 2010 et 2011 tiennent compte d'une croissance des inscriptions résultant d'une meilleure visibilité de l'offre de formation de l'enseignement supérieur français et en français, d'une augmentation du nombre de formations entrant dans le périmètre d'Admission-Postbac et d'une plus grande fiabilité dans le recueil des données.

L'indicateur concernant le nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français mesure la performance des actions entreprises pour attirer les meilleurs étudiants étrangers dans les formations doctorantes françaises. L'évolution prévue sur les années 2011 à 2013 se fonde sur augmentation annuelle de 3 % des effectifs pour le niveau master et de 2 % pour le niveau doctorat ainsi que sur la politique volontariste menée en matière d'attractivité (renforcement du réseau des espaces Campus France, mise en place dans trente pays de Centres pour les études en France intégrés aux espaces Campus France ⁽¹⁾).

Pour les pays développés, en partant des réalisations de 2009 (30 958 étudiants), et en appliquant les taux d'évolution retenus, la prévision du nombre d'étudiants serait de 31 800 étudiants pour 2010, 32 700 en 2011 et 34 600 en 2013. S'agissant des pays en développement, sur lesquels se concentre l'effort, elle serait de 101 900 étudiants (dont 15 600 pour les pays émergents) en 2010 et 104 700 pour 2011, le nombre d'étudiants issus des quatre grands pays émergents (Brésil, Chine, Inde, Mexique) étant en forte progression (15 600 en 2010 et 16 400 en 2011).

• *Le système de bourses offertes aux étudiants et professionnels étrangers*

Le dispositif des bourses du gouvernement français, défini par un arrêté du 27 décembre 1983, se compose de deux volets complémentaires : les bourses allouées par les postes diplomatiques d'une part, les bourses octroyées par l'administration centrale selon une logique d'excellence internationale (programmes « Eiffel » et « Major ») d'autre part.

Près de 16 000 bourses d'études et de stage pour étudiants et jeunes professionnels étrangers sont octroyées chaque année – 80 % par les postes diplomatiques et 20 % par l'administration centrale –, selon des critères rigoureux, et avec des taux de sélection élevés (25 % en moyenne).

(1) Le dispositif des centres pour les études en France permet au candidat à des études en France de bénéficier d'un appui et de conseils pour l'ensemble de ses démarches jusqu'à la demande de visa et de suivre l'évolution de son dossier électronique.

Évolution des bourses du Gouvernement français accordées aux étudiants étrangers

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

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

On constate qu'en 2009, le nombre total de bourses s'est élevé à 15 590, en baisse de 7,8 % par rapport à 2008, pour un montant de crédits de 76,5 millions d'euros. De même, le nombre total de mensualités versées a diminué régulièrement de 2007 à 2009, mais la durée moyenne d'une bourse est demeurée stable depuis deux ans (5,1 mois), ce qui traduit l'effort entrepris pour maintenir ou augmenter le nombre de bourses d'études par rapport aux bourses de stage, dans un contexte de budget contraint.

Depuis plusieurs années, le ministère a réorienté sa politique d'octroi de bourses : priorité à l'excellence académique des étudiants, aux niveaux master et doctorat des filières scientifiques et sciences de l'ingénieur, d'économie, de gestion, de management, de droit et de sciences politiques, en mettant l'accent sur les co-tutelles de thèse, ceci dans le cadre d'une charte de qualité, préparée en écho à la charte européenne de qualité pour la mobilité.

Il a par ailleurs développé de façon croissante des programmes de bourses cofinancés avec différents partenaires : gouvernements, entreprises (programme Quai d'Orsay Entreprises) et collectivités territoriales (programme ARCUS – Actions en régions de coopération universitaire et scientifique), afin de maintenir le nombre de bourses attribuées.

Sur la période 2011-2013, toutes les bourses, quelle que soit l'origine géographique du boursier, sont regroupées sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence », à l'exception des bourses dans le secteur de la gouvernance fusionnées à partir des crédits inscrits sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement ». Par ailleurs, les crédits consacrés aux bourses de l'action « Recherche et attractivité » du programme « Diplomatie culturelle et d'influence », d'un montant de 62,8 millions d'euros, sont maintenus sur l'ensemble de la période. En contrepartie, les dotations de fonctionnement des établissements à autonomie financière et les partenariats scientifiques, ainsi que les autres moyens bilatéraux d'influence sont réduits.

Selon les indications fournies par le projet annuel de performance 2011, les bourses dans les autres actions du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » (« Coopération culturelle et promotion du français » et « Enjeux

globaux ») subissent la baisse générale de - 5 % sur 2010/2011 et de - 10 % sur 2010/2013.

La mise en place du nouvel opérateur Campus France conduira à simplifier le dispositif des bourses qui est actuellement géré par le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), respectivement opérateurs du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette réforme devrait permettre de revaloriser l'allocation de base des bourses du gouvernement français.

• *La mise en place de Campus France, agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques*

L'établissement public à caractère industriel et commercial Campus France, créé par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État se substituera, au 1^{er} janvier 2011, à l'association EGIDE, chargée de la gestion des programmes de mobilité internationale de l'État, et au groupement d'intérêt public Campus France, chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français, dont il reprendra toutes les missions. L'agence intégrera également, au plus tard à la fin de l'année 2011, toutes les activités internationales du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Aux termes de l'article 8 de la loi du 27 juillet 2010 précitée, les modalités et le calendrier de cette reprise seront définis dans un rapport que remettra le gouvernement avant le 1^{er} juin 2011 aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La création du nouvel opérateur, qui sera placé sous la tutelle conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'enseignement supérieur, vise à mettre en place une chaîne de l'accueil des étudiants étrangers allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à la gestion par un guichet unique de la mobilité et de l'accueil et au suivi régulier des étudiants ; l'intégration de la sous-direction des affaires internationales du CNOUS dans le périmètre de l'agence devrait simplifier la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers et mettre fin à la concurrence entre EGIDE et le CNOUS dans ce domaine.

Au plan budgétaire, Campus France se rattache aux actions « Coopération culturelle et promotion du français », « Enjeux globaux » et « Attractivité et recherche » du programme « Diplomatie culturelle et d'influence », au programme « Formations supérieures et recherche universitaire », à l'action « Coopération bilatérale » du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » et à l'action « Actions bilatérales » du programme « Développement solidaire et migrations ».

Financement par l'État de l'agence Campus France

(en milliers d'euros)

Action ou programme intéressé ou nature de la dépense	Exécution 2009		LFI 2010		PLF 2011	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action « Coopération culturelle et promotion du français »			5 713	5 713	7 267	7 267
Transferts			5 713	5 713	7 267	7 267
Action « Enjeux globaux »			2 424	2 424	2 867	2 867
Transferts			2 424	2 424	2 867	2 867
Action « Attractivité et recherche »	15 289	16 373	38 235	38 235	40 263	40 263
Subventions pour charges de service public	1 214	1 214	1 213	1 213	1 152	1 152
Transferts	14 075	15 159	37 022	37 022	39 111	39 111*
Total pour le programme 185	15 289	16 373	46 372	46 372	50 397	50 397
Total général (avec les autres programmes)	77 579	79 126	56 579	57 771	59 830	60 976

*Les transferts résultent d'une estimation calculée au prorata des bourses attribuées en 2010 à l'opérateur EGIDE.

Source : PAP 2010. Les financements de l'État à Campus France sont présentés au format PLF 2011.

En 2010 ⁽¹⁾, l'opérateur dispose de 256 équivalents temps plein, dont 248 sous plafond (218 ETP d'EGIDE et 30 du GIP Campus France) et 8 ETP hors plafond du GIP Campus France ; les autres emplois correspondent à des mises à disposition (6,5 équivalents temps plein travaillé, dont 1 ETPT rémunéré par le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » et 5,5 ETPT rémunérés par le programme « Formations supérieures et recherche universitaire »). Pour 2011, ses effectifs s'élèveraient à 242 ETP et 7 ETPT mis à disposition (1 ETPT rémunéré par le programme « Diplomatie culturelle et d'influence », et 6 ETPT par les autres programmes de rattachement).

C. DES INQUIÉTUDES CONCERNANT LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

1. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, un opérateur pivot en difficulté

Le dispositif d'enseignement français à l'étranger qui permet d'accompagner le mouvement d'expatriation de nos compatriotes et de former les élites étrangères repose principalement sur l'Agence française de développement. C'est pourquoi le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » consacre à cet établissement public à caractère administratif l'intégralité des crédits de l'action « AEFÉ » ⁽²⁾, soit 420,8 millions d'euros qui représentent plus des deux tiers des crédits du programme.

(1) Il s'agit d'une prévision actualisée correspondant soit à la loi de finances initiale pour 2010, soit au dernier tableau des emplois voté par les conseils d'administration.

(2) Auparavant intitulée « Service public d'enseignement à l'étranger ».

En 2010, le dispositif d'enseignement français à l'étranger, présent dans 130 pays, comptait 460 établissements scolaires français homologués, dont 77 gérés directement par l'AEFE (« établissements en gestion directe », services déconcentrés de l'agence) et 166 sous convention avec l'AEFE (établissements dits « conventionnés », juridiquement distincts de l'agence).

Ces 243 établissements (conventionnés et en gestion directe), qui forment le réseau proprement dit de l'AEFE, scolarisent au total plus de 174 500 élèves dont 48 % d'élèves français ; ils emploient 10 604 personnes – 11 % d'expatriés et 51 % de résidents dont 3 850 recrutés locaux des établissements en gestion directe – rémunérés par l'Agence qui organise également leur formation continue.

Pour remplir ses missions, l'agence dispose d'une dotation de l'État imputée sur les programmes « Français à l'étranger et étrangers en France » et « Diplomatie culturelle et d'influence »⁽¹⁾, ainsi que de ressources propres issues de la participation des établissements et des familles (frais de scolarité).

Malgré le maintien – inespéré dans le contexte actuel – de la subvention allouée à l'AEFE, une augmentation de ses capacités d'autofinancement semble inéluctable pour permettre à l'agence d'assumer des charges de plus en plus lourdes.

Évolution des subventions accordées à l'agence depuis 2007

(en milliards d'euros)

Année	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011
Diplomatie culturelle et d'influence	332,569	291,30	415	420,8	420,8
Français à l'étranger et étrangers en France		66,96	86,1	106,2	119
Total	332,569	358,26	501,1	527,0	539,8

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

2. Un équilibre financier gravement menacé

• Une aide à la scolarisation dont le poids s'alourdit

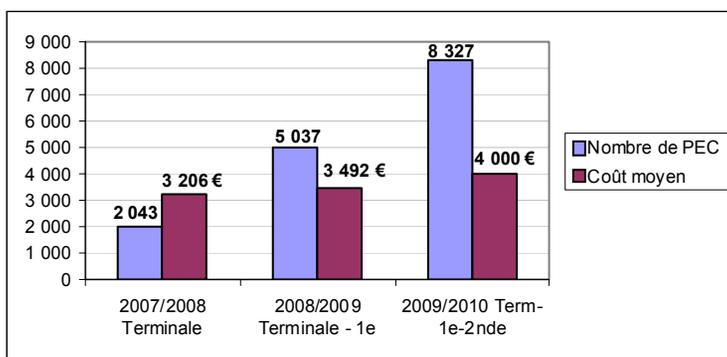
Dans le cadre du service public d'enseignement, l'agence apporte une aide à la scolarisation des enfants d'expatriés à travers deux dispositifs : les bourses scolaires attribuées sur critères sociaux et, depuis la rentrée 2007-2008, la prise en charge des frais de scolarité⁽²⁾, accordée sans condition de revenu aux parents des élèves de terminale, puis de première et de seconde aux rentrées suivantes. Comme il a été indiqué plus haut cette aide à la scolarisation est soutenue par l'action « Accès des élèves au réseau AEFE » du programme « Français à l'étranger et étrangers en France ».

(1) Sur le premier programme sont imputées les aides à la scolarité et sur le second, les dépenses de fonctionnement des établissements.

(2) Conformément à l'engagement pris par le Président de la République lors de la campagne pour l'élection présidentielle.

La mise en place de la prise en charge des frais de scolarité s'est accompagnée d'un abondement d'environ 20 millions d'euros supplémentaires par an ; 66 millions d'euros ont été inscrits au titre de l'action « Coopération culturelle et promotion du français » en 2008, 86 millions d'euros en 2009 et 105,3 millions d'euros en 2010. Mais en raison du coût exponentiel du dispositif (cf. schéma ci-dessous) et de la pression qu'il exerce sur les bourses classiques ⁽¹⁾, l'article 133 de la loi de finances pour 2009 a prévu que l'extension de la mesure aux classes de collège devrait être précédée d'une étude d'impact, précisant notamment les modalités de son financement ; les conclusions de cette étude menée par deux parlementaires, Mme Geneviève Colot, députée, et Mme Sophie Joissains, sénatrice, désignées en mai 2010 par le Président de la République, vont être bientôt publiées.

Évolution du coût moyen de la prise en charge et du nombre de prises en charge accordées dans les établissements du rythme Nord



Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Des mesures de régulation ont également été arrêtées en juin 2009 pour contenir la dépense d'aide à la scolarité (hausse de 5 % de la part de revenu des familles devant être consacrée aux dépenses de scolarité dans le calcul des droits à bourses scolaires, rigueur renforcée dans la gestion des demandes, cristallisation de la prise en charge aux tarifs de 2007, pour contenir la hausse des frais d'écologie de certains établissements homologués).

Le financement de l'ensemble de la dépense d'aide à la scolarité risque cependant d'être délicat en cette fin d'année, les crédits disponibles de l'enveloppe de 105,3 millions d'euros s'élevant actuellement, après mise en réserve et taxation pour le grand emprunt, réduits à 100,5 millions d'euros. L'évolution du cours de l'euro par rapport au dollar ⁽²⁾ et la très forte pression qui s'exerce sur le dispositif de prise en charge doivent, par ailleurs, être prises en compte.

(1) On observe en effet que si jusqu'en 2007, le nombre de boursiers est resté relativement stable, il augmente très fortement depuis la mise en place de la prise en charge (+ 6,3 % en moyenne chaque année entre 2008 et 2010), et le coût moyen d'une bourse progresse de 11,3 %.

(2) Les aides étant garanties dans la monnaie d'appel des frais de scolarité, la perte d'un cent au change avec le dollar entraîne un surcoût de 240 000 euros pour le dispositif d'aide à la scolarité.

Pour 2011, la prévision de dépense budgétaire s'élève à 126 millions d'euros, évaluée sur la base d'une prise en charge limitée aux trois classes du second cycle de l'enseignement secondaire, d'une hausse de 5 % du nombre de bénéficiaires et de 12 % du coût moyen (comprenant les frais de scolarité et l'impact des changements de taux de change) d'une bourse et d'une prise en charge. Le financement des aides à la scolarité au titre du programme 151 s'établirait alors à 119 millions d'euros.

● *Une hausse non maîtrisable de la contribution aux pensions civiles des personnels*

La suppression, à partir de 2009, de l'exonération du versement des cotisations patronales de pensions dont bénéficiait l'AEFE ⁽¹⁾ a modifié de manière substantielle l'équilibre de son budget, puisque le coût de cette charge nouvelle qui s'élevait à 126 millions d'euros en 2009 devrait progresser d'une manière à la fois importante et incertaine, en fonction du niveau annuel du taux de pension.

Pour compenser le transfert de cette charge, l'État a prévu d'augmenter de 120 millions d'euros la subvention allouée à l'agence sur le programme 185 en 2009, 2010 et 2011. Mais il est rapidement apparu que cet abondement serait insuffisant et que l'agence devrait supporter un surcoût toujours croissant. Aussi, le conseil d'administration de l'agence a-t-il institué à la rentrée 2009-2010 une contribution de 6 % assise sur les droits de scolarité perçus par les établissements en gestion directe et conventionnés. Destinée en partie à combler ce déficit, cette contribution représente, en année pleine, 30 millions d'euros dont la moitié est imputable à la croissance de la pension civile.

Pour la période 2011-2013, la stabilisation de la subvention du programme 185 à 420,8 millions d'euros ne permet pas d'absorber une charge pour pensions civiles qui passerait, selon les estimations, de 142 millions d'euros à près de 160 millions d'euros en 2013. Aussi, l'agence devra-t-elle accroître de près de 25 % le montant de ses ressources propres, ce qui représente un effort considérable en recette qui sera, de plus, affecté à la couverture de la pension civile au détriment d'autres besoins de dépenses de l'agence.

● *Des transferts immobiliers coûteux*

Jusqu'en 2005, les immeubles occupés par les établissements en gestion directe à l'étranger étaient gérés par l'État ; le décret n° 2005-551 du 19 mai 2005 a autorisé l'agence à disposer d'un patrimoine immobilier en biens propres et prévu que lui seraient remis en dotation, à sa demande et à son rythme, des bâtiments appartenant à l'État et utilisés par des établissements en gestion directe.

L'agence a alors engagé un vaste programme de constructions neuves et d'extension de sites existants ⁽²⁾. Par ailleurs, en 2006 et 2008, elle a reçu en

(1) Cf. décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007.

(2) Constructions neuves : Munich, Dakar, Ho Chi Minh Ville, Ankara, Le Caire, Alger, Pékin, Amman...
Extensions : Londres, Madrid, Francfort, Tananarive, Vienne...

dotation douze bâtiments hébergeant des établissements en gestion directe pour lesquels elle a engagé de lourds travaux de restauration ⁽¹⁾, dont le coût n'a été compensé que très partiellement par le ministère des affaires étrangères et européennes. Elle a également participé aux opérations immobilières réalisées par les établissements conventionnés ⁽²⁾ à hauteur de 5 millions d'euros en 2010.

La programmation immobilière de l'agence votée par le conseil d'administration du 25 novembre 2009 prévoit un montant total d'opérations de 225 millions d'euros sur sept ans (2006–2012) ; en 2010, les dépenses devraient s'élever à 25 millions d'euros environ.

Par ailleurs, la réforme domaniale opérée par le décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 devrait conduire le ministère à transférer à l'agence dans un délai de cinq ans la gestion de l'ensemble des bâtiments scolaires de son réseau à l'étranger et des charges qui y sont afférentes. Les modalités financières de ce transfert de gestion n'ont toutefois pas encore été précisées.

La situation est d'autant plus préoccupante qu'à la suite d'une progression des effectifs de 4 % par an en moyenne mondiale depuis 2006, la capacité d'accueil maximale des établissements est atteinte dans la quasi-totalité des grandes villes alors que l'extension du réseau est indispensable pour suivre la présence française à l'étranger.

Le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger, demandé par le Président de la République dans la lettre de mission adressée en juillet 2007 au ministre des affaires étrangères et européennes, devrait être présenté en conseil des ministres à l'automne 2010 et fixer des priorités stratégiques pour concilier la demande croissante de scolarisation et le maintien de la qualité du réseau avec les contraintes budgétaires.

Le plan d'orientation stratégique pour 2010-2013 de l'agence a été adopté par le conseil d'administration en mai 2010. L'agence et le ministère travaillent actuellement à la rédaction du premier contrat d'objectifs et de moyens de l'établissement, qui devrait être présenté au conseil d'administration de l'agence en fin d'année 2010.

(1) Bruxelles, Valence, Barcelone, Lisbonne, Buenos-Aires, Vienne...

(2) À Brasilia et bientôt à Abidjan, Bogota, Panama et Vientiane.

II.- LE FONDS SUD CINÉMA

« Le cinéma du Sud est ce lieu de liberté où les points de vue se croisent, s'interrogent et se répondent... Les appartenances culturelles, loin de mener au repli sur soi identitaire, s'ouvrent ici vers la générosité et la tolérance. Car un film est toujours un don.

« Ce cinéma nous parle des mondes dans lesquels nous vivons. Il nous préserve des dérives de l'ignorance et du sectarisme. Il nous fait entendre la voix de l'Autre, de tous les Autres. Et leurs voix s'adressent à chacun : elles parlent d'humanité et d'espoir. »

Ces phrases écrites par le cinéaste cambodgien Rithy Panh ⁽¹⁾ reflètent bien l'esprit dans lequel a été créé en 1984 le « fonds interministériel d'aide aux cinématographies en voie de développement », rebaptisé Fonds Sud Cinéma.

Avec pour mission première de défendre la création cinématographique dans les zones fragiles du monde, le Fonds Sud est progressivement devenu, sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de la culture, un outil original de promotion de la diversité culturelle, porteur des valeurs de la France dans le monde.

En effet, au fil des années, le Fonds Sud a fait émerger nombre de courants cinématographiques et d'artistes talentueux et, sans renoncer à sa vocation, s'est adapté aux transformations qu'a connues l'économie du cinéma. Son succès, fondé sur un professionnalisme et sur une exigence constante de qualité, est d'autant plus remarquable que ses moyens, déjà modestes au départ, n'ont que très peu évolué en vingt-six ans.

Les auditions très enrichissantes qu'a menées le rapporteur pour avis auprès de professionnels, français et étrangers, du cinéma, ont montré l'enthousiasme que suscite le dispositif, et la nécessité non seulement de préserver, mais aussi de valoriser cet instrument essentiel pour le rayonnement de la France à l'étranger.

A. UN INSTRUMENT ESSENTIEL POUR LE RAYONNEMENT DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER

1. Un outil original, porteur des valeurs culturelles de la France

Selon le réalisateur haïtien M. Raoul Peck, « *le Fonds Sud est un des derniers lieux de résistance de la présence culturelle de la France dans le monde* ». Il est en tout cas la traduction concrète de l'engagement du gouvernement français en faveur de la diversité culturelle et le fondement d'une communauté de pensée artistique et culturelle indépendante.

(1) Cf. Rithy Panh – *Au sud du cinéma - Préface - Cahiers du cinéma/ARTE Éditions - 2004.*

a) Un instrument de promotion de la diversité culturelle

La création du Fonds Sud Cinéma intervient en effet à une période où les autorités françaises prennent conscience des effets néfastes de la mondialisation sur la création culturelle, avec la standardisation d'œuvres destinées à une diffusion de plus en plus large et la promotion de produits sans risque, susceptibles de séduire le public mais pas forcément de le stimuler.

De même que l'organisation générale du cinéma est alors repensée au plan national et que sont mis en place des outils qui favorisent les conditions d'une création indépendante⁽¹⁾, la France développe, à l'échelle internationale, des instruments qui permettent la production de films à forte identité culturelle étrangère, le Fonds Sud constituant sans doute l'élément le plus caractéristique de ce dispositif.

Son règlement intérieur⁽²⁾ soumet en effet l'octroi de l'aide à un certain nombre de conditions qui garantissent le respect de l'identité culturelle des projets : les œuvres doivent être tournées à 75 % au moins dans l'un des pays éligibles, par un réalisateur ressortissant d'un des pays concernés et dans une des langues pratiquées dans ces pays ou en français ; par ailleurs, l'implication d'une société de production locale est obligatoire à côté d'une société de production française.

À la même époque et en complément de l'aide à la production apportée par le Fonds Sud, la distribution des œuvres bénéficie d'un soutien important : aide aux cinématographies peu diffusées⁽³⁾, signature de nombreux accords de coopération avec les pays du sud, mise en place de programmes de formation des professionnels afin d'encourager la structuration du secteur, aide à la protection du patrimoine cinématographique. Cette politique se poursuit à l'heure actuelle avec les aides aux festivals⁽⁴⁾, l'intervention des diffuseurs publics TV5 et ARTE, ainsi que la diffusion de DVD. Comme l'indiquait le réalisateur tchadien M. Mahamat Saleh Haroun⁽⁵⁾, au rapporteur pour avis, «*face au cinéma dominant, celui des États-Unis, la France est pour de nombreux cinéastes le seul territoire qui demeure attentif à des regards autres* ».

(1) Création, en 1985, des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA) et signature d'accords avec les télévisions.

(2) Établies à l'origine sur la base d'une simple entente informelle entre administrations, les règles de fonctionnement du Fonds Sud ont été formalisées par un arrêté du 6 juillet 1992.

(3) Mise en place en 1983, cette aide avait pour objectif de soutenir la distribution dans les salles en France de films originaires des pays éligibles au Fonds Sud. Gérée conjointement par le MAEE et le CNC jusqu'en 2008, elle est désormais gérée par le seul CNC et destinée à une liste de pays plus large.

(4) Festival international du film d'Amiens, Festival des 3 continents de Nantes, Festival international du film de Cannes, la CITA de Biarritz... qui contribuent à la diffusion des cinémas du Sud en France ; et en Afrique : FESPACO au Burkina Faso, Ecrans Noirs au Cameroun, Image et Vie au Sénégal, Dockanema au Mozambique, et le Real Life Documentary au Ghana.

(5) Président de la commission du Fonds Sud en 2008-2009.

b) Le fondement d'une communauté de pensée artistique et culturelle indépendante

Élément d'une stratégie d'ensemble, le Fonds Sud assure donc le rayonnement de la France par un procédé très indirect, puisque ce ne sont pas des films français qui sont soutenus, mais des films qui manifestent l'intérêt de la France pour certaines formes de cinématographie.

Cette démarche fonde ainsi une sorte de communauté de pensée artistique et culturelle entre des cinéastes étrangers et la tradition française du cinéma, qui est celle d'un cinéma d'art, ambitieux, opposé au cinéma de divertissement promu par certains grands pays à l'échelle de la planète. Cette communauté se construit également sur l'usage de la langue, puisque certains films sont tournés en français, ou en tout cas à partir d'une conception française et francophone du cinéma.

La liste des pays éligibles au Fonds Sud s'est progressivement élargie, et comporte à présent quatre-vingt-seize pays, soit tous les pays d'Afrique et d'Amérique latine ; les pays du Proche et Moyen-Orient, à l'exception d'Israël, de la Turquie, du Koweït, du Qatar, de Bahreïn, d'Oman, de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis ; les pays d'Asie, à l'exception des deux Corées, du Japon, de Singapour et de Taiwan. En 1997, le fonds a accueilli certains pays d'Europe centrale et orientale (Albanie, Ancienne république yougoslave de Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, Serbie et Kosovo, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan) à la suite de la disparition du fonds PECO, fonds spécial qui leur était destiné ⁽¹⁾.

Le circuit de coproduction du Fonds Sud a fait émerger de nombreux courants cinématographiques, comme la nouvelle vague argentine au début des années 2000 (Lucrecia Martel, Daniel Burman...), la « sixième génération » chinoise (Dai Sijie, Jia Zhangke...) ; il a contribué au renouveau du cinéma d'Asie centrale et aux nouvelles écritures cinématographiques d'Asie du Sud-est (la Thaïlande, avec Apichatpong Weerasethakul, ou le documentaire cambodgien, avec Rithy Panh). Mais de grands auteurs du Maghreb, d'Afrique subsaharienne et du Moyen- Orient (Nabil Ayouch, Youssef Chahine, Elia Suleiman, Idrissa Ouedraogo, Abderrahmane Sissako...) qui ont marqué l'histoire du cinéma mondial ont également été soutenus de manière constante par le Fonds Sud Cinéma.

(1) *Le Fonds PECO a disparu lorsque les pays d'Europe centrale et orientale ont commencé à se stabiliser (fin de la guerre en Bosnie et Herzégovine, signature des accords de Dayton, fin de la crise politique). La vocation de ces pays à rejoindre à terme l'Union européenne a eu pour conséquence la suppression d'un dispositif spécifique et leur intégration dans un dispositif de droit commun, qui leur permette de s'habituer aux techniques de coopération multilatérale.*

2. Un label de qualité

L'une des originalités du Fonds Sud est d'être constitué de professionnels, les personnels administratifs ne faisant que préparer, accompagner et exécuter la décision. Ce fonctionnement garantit le sérieux des décisions, tandis que le caractère sélectif du financement constitue un gage de qualité.

a) Un ancrage professionnel

Les projets candidats au Fonds Sud sont sélectionnés par une commission constituée de professionnels du cinéma français et international et comprenant un président, cinq membres titulaires et des membres suppléants.

La désignation des membres de la commission ne fait pas l'objet d'un appel formel à candidature mais résulte d'une concertation entre les deux ministères de tutelle qui établissent chacun une liste de personnalités proposées en raison de leur attachement à la diversité culturelle, de la compétence qui leur est reconnue internationalement en matière de cinéma (réalisateurs confirmés, producteurs de nombreux films, éminents critiques...), voire de leur intérêt pour le Fonds Sud.

Le président est désigné par le ministre de la culture et de la communication en concertation avec le ministre des affaires étrangères pour deux ans renouvelables une fois ⁽¹⁾.

Composition de la commission 2010-2011

Présidente

Mme Dora Bouchoucha (Productrice – Tunisie)

Membres titulaires

M. Pablo Agüero (Réalisateur – Argentine)

M. Malek Bensmaïl (Réalisateur – Algérie)

M. Jeremy Segay (Consultant Asie pour divers festivals – France)

Mme Marianne Slot (Productrice – France)

M. Michel Zana (Distributeur – France)

Membres suppléants

Mme Adrienne Frejacques (Arte Éditions – France)

M. Alain Gomis (Réalisateur – Sénégal-France)

Mme Sabine Lancelin (Chef opérateur – France)

Mme Geneviève de Landtsheer (Studio 37 – France)

Mme Linh-Dan Pham (Comédienne – Vietnam)

Mme Catherine Quesemand (Chef monteuse – France)

(1) Mais seul M. Frédéric Mitterrand, réalisateur, producteur, écrivain a accompli deux mandats (1994-1997). Depuis les dix dernières années, le Fonds Sud a successivement été présidé par M. Alain Auclair (1992-1993), président de la Fondation européenne pour les métiers de l'image et du son (FÉMIS), M. Michel Reilhac (1998-1999), directeur du Forum des Images, M. Raoul Peck (2000-2001), réalisateur, Mme Moufida Tlatli (2002-2003), réalisatrice, M. Rithy Panh (2004-2005), réalisateur, M. Régis Wargnier (2006-2007), réalisateur, M. Mahamat-Saleh Haroun (2008-2009), réalisateur et Mme Dora Bouchoucha (2010-2011), productrice.

b) Un fonds sélectif

Chaque année, la commission tient quatre sessions plénières. Une quarantaine de dossiers sont inscrits par session, dans l'ordre de leur arrivée, et sans possibilité de préinscription ; au-delà de ce volume, les dossiers sont automatiquement présentés à la session suivante. Les projets doivent obligatoirement être des longs métrages (fictions, animations, documentaires de création) ; un membre de la commission peut proposer un projet, à condition de ne pas siéger lors de l'examen dudit projet.

Chacune des sessions plénières est précédée d'une réunion de présélection composée de trois comités comprenant chacun de quatre membres (le président et deux membres de la commission ainsi qu'un lecteur scénariste professionnel), qui se répartissent les projets ; les représentants des administrations de tutelle siègent en tant qu'observateurs, le représentant du ministère des affaires étrangères et européennes établissant le procès-verbal.

Les comités étudient chaque projet et les documents qui l'accompagnent, en visionnant le cas échéant les œuvres de référence réalisées précédemment par le réalisateur.

La présélection permet de choisir une quinzaine de scénarios qui sont transmis aux membres de la commission, pour avis définitif ; de quatre à sept projets en moyenne sont ensuite retenus en réunion plénière. Ainsi, sur un volume d'environ 160 projets examinés chaque année par la commission du Fonds Sud, seule une petite trentaine de scénarios bénéficie finalement d'une aide.

Le choix de la commission est totalement indépendant et repose essentiellement sur la qualité artistique et l'originalité du scénario ainsi que sur le potentiel cinématographique du projet. S'il est difficile de regrouper toutes les thématiques abordées, compte tenu du nombre de pays représentés, on observe cependant que les sujets d'histoire et de société sont récurrents (difficultés des parcours individuels, luttes sociales, poids des traditions et du passé) aussi bien que les thèmes liés à l'enfance et la jeunesse, l'éducation, le travail, la ville, la vie rurale.

Les décisions sont prises à la majorité des membres, le président disposant de deux voix. Les avis de la commission ne sont susceptibles d'aucun recours. Néanmoins, un projet peut être présenté deux fois à condition que son scénario comporte de réelles modifications, dont seul le comité de lecture sera juge ; une troisième présentation du film peut être envisagée dans le cadre des demandes d'aide à la finition (voir *infra*).

c) Des distinctions dans les sélections internationales

Les récompenses obtenues au fil des années dans les festivals internationaux témoignent de la qualité des œuvres soutenues par le Fonds Sud.

Ainsi, si l'on se réfère au palmarès de la seule année 2010 :

– deux films ont figuré en sélection officielle au trente-neuvième Festival du film de Rotterdam au mois de janvier (« *Agua Fria De Mar* » de Paz Fàbrega – Costa Rica), et au soixantième Festival international de Berlin en février (« *Puzzle* » de Natalia Smirnoff – Argentine/France) ;

– cinq films ont été primés au mois de mai à Cannes, dont la Palme d'or en sélection officielle (« *Oncle Boonmee celui qui se souvient de ses vies antérieures* » d'Apichatpong Weerasethakul – Thaïlande), un film hors compétition (« *Nostalgie de la Lumière* » de Patricio Guzman – Chili), deux films dans la Quinzaine des réalisateurs (« *The light Thief* » d'Aktan Arym Kubat – Kirghizistan ; « *La miranda invisible* » de Diego Lerman – Argentine), un film a reçu le prix de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques dans le cadre de la Semaine de la critique (« *Bi, n'aie pas peur* » de Phan Dang Di – Vietnam) ;

– enfin, deux films ont remporté un prix à la soixante-septième Mostra de Venise (hors compétition : « *Zelal* » de Marianne Khoury – Égypte ; et en projection surprise : « *Le fossé* » de Wang Bing – Chine).

3. Un exemple de coopération réussie entre le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de la culture

Initialement partagée entre le ministère de la culture, le ministère des affaires étrangères et le ministère de la coopération, la gestion du Fonds Sud est devenue bipartite en 1999 avec la fusion de ces deux derniers ministères.

L'exercice de cette cotutelle se traduit par une répartition des tâches de secrétariat entre le ministère des affaires étrangères – en particulier par l'intermédiaire du réseau culturel –, et le ministère de la culture, à travers le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)⁽¹⁾, mais aussi par une concertation quotidienne et des décisions prises en commun. Par ailleurs, CulturesFrance, opérateur délégué des deux ministères pour les échanges culturels internationaux participe, à travers l'organisation du Pavillon Les Cinémas du monde, à la promotion des cinémas des pays éligibles au Fonds Sud.

● La répartition des tâches de secrétariat

Le ministère des affaires étrangères et européennes assure, notamment *via* les services culturels des ambassades et particulièrement leurs attachés audiovisuels, la réception, l'instruction des dossiers de candidature et leur envoi aux membres de la commission. Plus généralement, les acteurs du réseau culturel

(1) Institué par la loi du 25 octobre 1946 et organisé par un décret du 28 décembre 1946, le CNC est un établissement public administratif sous tutelle du ministère de la culture, chargé de soutenir, de promouvoir et de contrôler le secteur du cinéma et d'octroyer des concours financiers à ses principaux acteurs. Ses missions, énumérées à l'article L. 111-2 du code du cinéma et de l'image animée, s'assimilent en partie aux missions d'une direction d'administration centrale compétente à l'égard d'un secteur d'activité économique déterminé.

servent de relais entre les producteurs français et les cinématographies du sud. La sous-direction de l'audiovisuel extérieur et des technologies de la communication ⁽¹⁾ du ministère se charge de l'organisation logistique des commissions de présélection, de la rédaction des procès-verbaux de toutes les réunions, de l'envoi de télégrammes aux postes diplomatiques et des lettres de réponses aux candidats.

Au sein du CNC, le département « coopération » de la direction des affaires européennes et internationales, organise pour sa part les commissions plénières, rédige les procès-verbaux des décisions de la commission destinés au contrôleur d'État et au cabinet du ministre ; il suit la gestion administrative et financière du fonds (suivi budgétaire, gestion des dossiers indemnitaires des membres et des lecteurs) et des aides accordées (mise en paiement des subventions), s'occupe de la rédaction des contrats, du suivi juridique et financier des productions ainsi que d'éventuels contentieux qui en découleraient.

- *Une concertation quotidienne et des décisions prises en commun*

De même que le choix des membres de la commission du Fonds Sud fait l'objet d'une concertation entre les deux ministères (voir *supra*), les décisions des commissions de sélections relatives à l'attribution des aides sont signées conjointement par les deux ministres avant l'engagement financier.

Par ailleurs, le CNC et le ministère des affaires étrangères et européennes remplissent tous deux les fonctions de conseil aux productions françaises et étrangères et mènent des actions de communication sur le Fonds Sud à destination des partenaires internationaux, notamment dans le cadre des principaux festivals cinématographiques.

- *L'apport de CulturesFrance*

À la demande du ministère des affaires étrangères et européennes, CulturesFrance a repris en 2008 l'organisation du Pavillon Les Cinémas du Monde, auparavant assurée par le ministère des affaires étrangères et européennes. Créé il y a huit ans, alors que le ministère était gestionnaire du Fonds. Le Pavillon a été conçu dès le départ en complémentarité avec le fonds. Situé sur le « village international » du Festival de Cannes, il constitue à la fois un lieu de rencontres professionnelles et une vaste opération de promotion des cinémas du sud – en particulier ceux des pays du Fonds Sud.

Il réunit en effet des professionnels du cinéma, des programmeurs de festivals internationaux, des représentants des principaux fonds internationaux, dont le Fonds Sud et les fonds européens de soutien aux cinématographies des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), qui développe des activités de production vers l'Afrique, les

(1) Cette sous-direction fait partie de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM).

grands médias de l'audiovisuel extérieur (TV5, Radio France international, France 24, Canal France International) et les représentants des tutelles.

Outre des rencontres quotidiennes sur des thématiques très pointues de la production, de la distribution et du marché, qui permettent à tous les professionnels de s'informer sur l'actualité du milieu, le Pavillon accueille chaque année une délégation artistique de réalisateurs et producteurs issus de douze pays différents et apporte son soutien à la production et à la distribution des films qu'ils présentent.

L'organisation du Pavillon constitue une opération majeure dont le montant, qui s'élève à 500 000 euros, est financé à la fois par des fonds publics et par des fonds privés, grâce aux partenariats qu'a noués CulturesFrance avec les fonds Union Européenne-pays ACP, l'OIF et les médias de l'audiovisuel extérieur, ainsi qu'avec les milieux du cinéma et différents parrains.

4. Un instrument unique qui fait des émules

L'ensemble des auditions menées par le rapporteur pour avis a fait ressortir le caractère unique du Fonds Sud. Sans équivalent au monde, y compris dans les autres arts, le dispositif a fait ses preuves, et son bilan est largement positif, non seulement, on l'a vu, en termes de récompenses internationales, mais aussi par le nombre et la diversité géographique des longs métrages aidés : plus de quatre cents films, portés par trois cents cinéastes ⁽¹⁾ issus de plus de soixante-dix pays, pour un montant de crédits distribués depuis la création du fonds d'environ 50 millions d'euros.

Aussi la formule a-t-elle fait des émules en Europe. Le Fonds Sud a été imité par l'Espagne qui a créé en 1997 le Fonds Ibermedia auxquels contribuent onze pays d'Amérique latine ⁽²⁾, le Portugal et l'Espagne ; par les Pays-Bas, qui ont mis en place en 1988 un fonds adossé au festival de Rotterdam ; par la Suède en 1999, qui a adopté une formule proche de celle du fonds, ainsi que par l'Allemagne, qui a mis en place en 2004 le World Cinema Fund (WCF), destiné à soutenir des cinéastes originaires des pays d'Afrique, d'Amérique latine, du Moyen-Orient et d'Asie centrale. Adossé au festival de Berlin, le WCF dispose d'un budget annuel de 500 000 euros et fournit un soutien en matière de production et de distribution. Le montant maximum d'aide à la production est de 100 000 euros par film ⁽³⁾, et de 15 000 euros pour l'aide à la distribution en Allemagne.

Par ailleurs, la Norvège se dote actuellement d'un mécanisme similaire afin d'accroître sa visibilité, de dynamiser son industrie cinématographique, et de rapprocher les communautés étrangères vivant sur son sol.

(1) Un même réalisateur peut bénéficier plusieurs fois de l'aide. Cela permet d'accompagner au cours de leur carrière des cinéastes qui se forment progressivement un nom mais pour lesquels réunir des financements reste difficile, comme Idrissa Ouedraogo (Burkina Faso), Rithy Panh (Cambodge), Apitchapong Weerasethakul (Thaïlande, Palme d'or 2010), Atiq Rahimi (Afghanistan), Fernando Solanas (Argentine), Jia Zang Ke (Chine)...

(2) Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Cuba, Chili, Mexique, Pérou, Puerto Rico, Uruguay et Venezuela.

(3) Le budget du projet ne doit pas dépasser 1 million d'euros, l'aide doit être dépensée dans le pays dans lequel le film est produit, et un producteur allemand doit être attaché au projet.

B. UN OUTIL MODESTE AUX EFFETS DÉMULTIPLIÉS

En dépit de moyens budgétaires et humains très réduits qui lui confèrent une dimension artisanale, le Fonds Sud dispose d'un impact considérable, en raison de la qualité qui lui est reconnue ; aussi, bien que limitée, l'aide qu'il apporte est déterminante puisqu'elle permet aux projets d'accéder à des financements complémentaires et procure aux professionnels et aux industries du cinéma français des avantages directs et indirects.

1. Une dimension artisanale

a) Des moyens budgétaires et humains modestes

• Les moyens budgétaires

Le Fonds Sud dispose d'un budget de 2,2 millions d'euros par an, équivalant à 10 % de l'avance sur recettes versée aux longs-métrages français. Abondée pour moitié par le ministère des affaires étrangères et par le ministère de la culture, cette enveloppe n'a que très peu évolué depuis la création du Fonds, comme l'indique le tableau suivant :

Évolution des crédits affectés au Fond Sud Cinéma par le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de la culture et de la communication

Années	Total annuel (euros)	CNC	Ministère des aff. étrangères	Ministère de la coopération
2006-2010 (par an)	2 200 000	1 100 000	1 100 000	
2002-2005 (par an)	2 440 000	1 220 000	1 220 000	
Années	Total annuel (millions de francs)	CNC	Ministère des aff. étrangères	Ministère de la coopération
2001	12	8	4	
2000	12	8	4	
1999	16	8	4	4
1998	12	6	2	4
1997	12	6	4	2
1996	12	4	4	4
1995	11	4	4	3
1994	11	4	3	4
1993	12,5	4	5	3,5
1992	10,5	4	4	2,5
1991	12	4	4	4
1987-1990 (par an)	5,5	2,2	2,1	1,1
1984-1986 (par an)	4,3	2,2	2,1	

Source : Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC).

En 2009 et 2010, le ministère des affaires étrangères a dû réduire sa participation de 1,1 million d'euros à 950 000 euros en raison du contexte budgétaire difficile. Néanmoins, il a pu maintenir sa contribution globale au même niveau, en prélevant 150 000 euros sur la « rallonge » budgétaire de 20 millions d'euros qui lui a été allouée pour chacun des deux exercices. À partir de 2011, la subvention que le ministère verse au Fonds Sud sera transférée à l'Institut français, lorsque la nouvelle agence culturelle reprendra la gestion du FSC.

Inscrits depuis 2006 ⁽¹⁾ au programme « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement », les crédits annuels provenant du ministère des affaires étrangères et européennes seront rattachés à l'action « Coopération culturelle et promotion du français » du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » dans le cadre de la prochaine période budgétaire 2011-2013 ; ce programme est en effet géré par la nouvelle direction de la mondialisation, du développement et des partenariats qui est en charge de thématiques globales, dont fait partie la diversité culturelle.

Les crédits annuels que le CNC affecte au Fonds Sud provenaient jusqu'à présent d'une dotation budgétaire que l'établissement public recevait du ministère de la culture et de la communication ; à partir de 2011, le CNC devrait financer intégralement le fonds sur ses ressources propres ⁽²⁾ qui sont en forte progression depuis un an. Cette décision, prise en concertation avec le ministère de la culture et de la communication, vise à élargir la marge de manœuvre du CNC – et donc du Fonds Sud –, l'évolution des ressources propres du CNC n'étant pas liée aux aléas budgétaires.

Les crédits attribués annuellement au Fonds Sud sont répartis entre les quatre commissions plénières qui, une fois la sélection terminée, engagent chacune sur les projets retenus l'intégralité du montant qui leur est alloué et qui est sanctuarisé pendant quatre ans. Le fonds fonctionnant en conventions de ressources affectées, les crédits sont fléchés et peuvent être reportés sur plusieurs exercices s'ils ne sont pas entièrement consommés, voire reversés au budget au terme de la déchéance quadriennale si le film qu'ils concernaient ne se fait pas. Ce mécanisme permet ainsi au Fonds Sud de dépasser son enveloppe budgétaire annuelle, les crédits disponibles étant, certaines années, supérieurs à la dotation.

● *Les moyens humains*

Comme il a été indiqué précédemment, le secrétariat du Fonds Sud comprend un ensemble de tâches d'administration, d'organisation et de gestion qui sont partagées entre le CNC et le ministère des Affaires étrangères et européennes. Ce système, qui fonctionne de manière fluide et sans doublons, se révèle très économe des deniers de l'État.

(1) 1^{er} janvier 2006 : date de mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire de l'État.

(2) Le CNC est financé par trois principales taxes qui lui sont directement affectées (« Compte de soutien du CNC ») et qui sont prélevées sur le prix des places de cinéma, sur les ressources publicitaires des chaînes de télévisions et sur les ventes et locations de vidéogrammes.

De fait, le CNC affecte au secrétariat du fonds un équivalent temps plein travaillé (ETPT) et demi. La sous-direction de l'audiovisuel extérieur et des technologies de la communication du ministère des affaires étrangères et européennes y consacre pour l'instant deux ETPT, mais un ETPT devrait être par la suite transféré à l'Institut français, qui succédera en 2011 à l'opérateur CulturesFrance ; ce dernier, qui n'a créé que très récemment un département « Cinéma »⁽¹⁾, ne dispose pas en effet de personnel apte à gérer le Fonds Sud, même s'il a développé une compétence grâce au Pavillon Les Cinémas du Monde.

Après la mise en place de l'Institut français, le ministère des affaires étrangères devrait conserver le pilotage stratégique du Fonds, l'agence assurant la partie opérationnelle, tous deux à parité avec le CNC.

b) Une aide limitée mais déterminante

L'aide apportée concerne des projets dont le budget prévisionnel total est inférieur à 3 millions d'euros et comprend trois types de subventions :

- une aide à la production (152 000 euros maximum) ;
- une aide à la réécriture (7 600 euros) ;
- une aide à la finition (46 000 euros maximum).

Les sommes allouées semblent relativement modestes, mais rapportées aux économies des productions des pays éligibles, elles sont considérables ; le soutien est, en tout cas, essentiel, puisque sans lui, nombre de films ne pourraient pas exister. En pratique, les subventions concernent majoritairement des aides à la production dont le montant varie de 90 000 à 150 000 euros par projet. Les aides à la finition ne sont ouvertes qu'aux projets candidats à l'aide à la production et refusés en commission plénière. Quant aux aides la réécriture que conseille la commission plénière, elles s'inscrivent dans le cadre de la demande d'aide à la production ; le scénario doit alors être retravaillé soit avec un consultant en scénario, soit avec un coscénariste.

Le versement de l'aide est subordonné à la présentation de l'ensemble des contrats liés au projet⁽²⁾ et au financement du film, ainsi qu'à l'établissement d'un contrat de coproduction entre la société de production du pays concerné et une société de production de droit français à qui sera versée la totalité de la subvention.

Ce versement s'effectue en principe en trois tranches :

- 20 % à la signature de la convention sur présentation d'un plan de financement réel et de lettres d'engagement qui font apparaître des financements acquis à hauteur de 40 % du budget (hors apport du fonds) ;

(1) Le secteur a été transmis par le ministère des affaires étrangères et européennes à l'opérateur en 2009.

(2) Notamment les contrats de cession de droit des auteurs (scénariste et réalisateur).

– 30 % sur présentation d’une attestation de fin de la première semaine de tournage cosignée par le réalisateur et le producteur et du courrier commun des deux coproducteurs ;

– 50 % sur présentation de factures payées, à hauteur de 90 % du total de la subvention allouée. Le solde de la subvention n’est versé qu’après présentation des documents comptables justifiant les dépenses pour un montant au moins égal à celui de la subvention, frais généraux inclus (au maximum 10 % de la subvention).

En contrepartie de l’aide financière, le réalisateur et le producteur s’engagent à mentionner au générique de début du film et sur tous les documents de promotion du film (documents de presse, affiches, site internet, etc.) la participation du Fonds Sud et des autorités de tutelle.

La décision d’aide est valable dix-huit mois, période qui peut être portée à deux ans et demi dans des cas justifiés et pour des motifs reconnus valables par l’administration du fonds. Si dans ce délai, le tournage n’est pas intervenu, la décision devient caduque.

L’aide est exclusive de toute autre subvention accordée par le CNC (avance sur recettes destinée aux films en langue française ou aide aux films en langue étrangère) et ne peut bénéficier qu’au projet présenté et réalisé par le réalisateur initialement prévu.

Le suivi des versements est assuré par le CNC. Il convient de souligner que si projet n’aboutit pas, par exemple faute d’avoir obtenu les financements complémentaires, la perte subie par le fonds est limitée à la première tranche du versement ; elle est donc réduite en volume général, puisqu’elle ne concerne qu’un petit nombre de films (le CNC estime qu’au cours des cinq dernières années, sur une moyenne annuelle de vingt-cinq à trente films aidés, un film ne se fait pas ou se fait dans des délais particulièrement longs⁽¹⁾), et en volume sur chaque film, puisqu’elle ne représente que 15 à 20 % du budget du film.

2. Des effets démultipliés

a) Un effet levier considérable

Comme l’indiquait au rapporteur pour avis Mme Juliette Prissard-Eltejaye⁽²⁾ « avec de petites sommes accordées, on lève des fonds très importants, des films se font, de grands talents émergent ».

De fait, le Fonds Sud ne fournit pas seulement une aide financière directe, qui représente en moyenne 15 % du coût définitif d’une œuvre, mais il constitue également une reconnaissance artistique qui assure au projet une visibilité bien meilleure et lui permet de trouver les financements complémentaires (soit 40 à

(1) Selon M. Frédéric Berezziat, directeur des affaires européennes et internationales au CNC.

(2) Déléguée générale du Syndicat des producteurs indépendants.

45 % du budget global)⁽¹⁾, ainsi que des réseaux de distribution en France et au niveau international.

À cet égard, le principe d'une coproduction avec une société française à laquelle est versée la subvention renforce, aux stades de la post-production et de la diffusion, l'effet levier de l'aide. En effet, la présence d'un producteur français qui portera les financements, traitera avec une banque française spécialisée sur la base d'un système d'escompte très élaboré, et travaillera avec des sociétés françaises de postproduction, garantit l'achèvement du film et sécurise les exportateurs français qui distribueront le film à l'étranger.

L'effet levier devrait être encore accru si, comme elle envisage de le faire, la Commission européenne adossait au Fonds Sud sa propre action de soutien à la production cinématographique dans les pays partenaires de l'Union européenne, le dispositif Media Mundus, adopté en 2009⁽²⁾ ; mais il conviendrait alors, afin de préserver la spécificité du Fonds Sud, de rester très attentif aux financements et aux critères de sélection des œuvres, qui en garantissent la qualité.

b) Des retombées directes et indirectes pour la France

Si le soutien apporté par le Fonds Sud a pour principal objectif d'encourager la création et le développement cinématographiques des pays fragiles⁽³⁾, il a également des retombées à la fois directes pour les industries et les laboratoires français, et indirectes, pour l'ensemble de la profession.

● *Les retombées directes*

Dès la création du Fonds Sud, le but poursuivi a été de rationaliser l'aide en y associant le plus largement possible les industries cinématographiques françaises. C'est pourquoi, si la subvention que verse le ministère des affaires étrangères et européennes au Fonds Sud doit être dépensée en partie ou en totalité dans un pays éligible et pour des dépenses liées à la production, celle provenant du

(1) Après le versement de la première tranche de l'aide (environ 20 %), 55 à 60 % des financements sont réunis, puisque 40 % des financements doivent être acquis à la signature de la convention.

(2) Programme de coopération internationale dans le secteur audiovisuel, Media Mundus poursuit les objectifs suivants :

- développer l'échange d'informations entre professionnels européens et non européens pour faciliter l'accès aux marchés étrangers et nouer des relations commerciales de confiance à long terme ;
- accroître la compétitivité et la distribution transnationale des œuvres audiovisuelles dans le monde en facilitant les coproductions internationales ;
- accroître la diffusion et la visibilité des œuvres audiovisuelles dans le monde ainsi que la demande du public, en particulier des jeunes, de contenu audiovisuel culturellement diversifié.

Dans ce cadre, l'UE doit engager 15 millions d'euros au cours de la période 2011-2013 sur des projets soumis par des professionnels de l'Union et de pays tiers.

(3) Comme l'indiquait lors de son audition, M. Mahamat Saleh Haroun, les autorités tchadiennes ont pris conscience de l'indigence des équipements cinématographiques de leur pays lors de la projection à N'Djamena de son troisième long métrage « Daratt, saison sèche », soutenu par le fonds, qui a obtenu le prix spécial à la Mostra de Venise en 2006. Elles ont donc par la suite, grâce à la rente pétrolière, construit plusieurs salles de cinéma et mis en place un fonds d'aide à la création cinématographique.

CNC ne peut être affectée qu'à des dépenses engagées en France, selon la clef de répartition suivante :

- 40 % maximum peuvent être allouées à des dépenses de production,
- 50 % minimum en dépenses de postproduction (mixage, montage, effets spéciaux...).
- 10 % peuvent être dépensés au titre des frais généraux.

- *Les retombées indirectes*

Aux retombées directes pour la France de l'aide allouée par le Fonds Sud s'ajoutent des retombées indirectes, notamment commerciales. En effet, l'existence d'une communauté de professionnels étrangers et français réunis grâce au Fonds Sud autour d'une vision partagée d'un cinéma exigeant et indépendant, créé un terreau favorable à la promotion des films français, à leur commercialisation, ou à leur diffusion sur les télévisions des pays éligibles.

Selon M. Richard Magnien, membre du comité directeur du Syndicat des producteurs indépendants, les retombées peuvent même être plus larges ; c'est le cas en Argentine où les liens tissés de longue date entre le cinéma français et le cinéma argentin se sont concrétisés en 2009 par la création d'un vaste marché du film latino-américain, le « Ventana Sur », organisé par Jérôme Paillard, directeur du marché du film du festival de Cannes en collaboration avec les professionnels argentins ⁽¹⁾.

Cette dynamique profite à la production française, qui peut étendre son activité hors de nos frontières ; elle s'avère stimulante pour la création française qui progresse en qualité au contact d'autres cinématographies ; plus généralement, elle instaure un climat de saine émulation au sein d'une communauté cinématographique dont les ambitions artistiques sont élevées.

C. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE

Depuis la création du Fonds Sud, il y a vingt-six ans, l'économie du cinéma s'est profondément transformée, et si le Fonds s'est adapté aux évolutions qui sont intervenues en matière de production cinématographique ou de structuration du secteur, d'autres changements semblent à présent nécessaires.

À cet égard, l'installation de la nouvelle commission du Fonds Sud, en avril dernier, et la période de transition ouverte par la mise en place de l'Institut français, qui doit reprendre, à partir du 1^{er} janvier 2011, la gestion du Fonds Sud sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, offrent l'occasion de réfléchir aux différents chantiers à entreprendre qui ont été évoqués lors des auditions menées par le rapporteur pour avis.

(1) C'est sur ce marché qu'a notamment été acheté le film « Année bissextile », production mexicaine de M. Michael Rowe qui a remporté la Caméra d'Or lors du dernier festival de Cannes.

À l'évidence, le périmètre d'application du fonds gagnerait à être clarifié et les méthodes de travail en interne, révisées ; il conviendrait également d'améliorer la visibilité du Fonds, et surtout, de le doter de moyens supplémentaires.

1. Clarifier le périmètre d'application du Fonds Sud

La révision de la liste des pays éligibles au Fonds Sud fait actuellement l'objet d'une réflexion menée en commun par le ministère des affaires étrangères et le CNC ; mais la difficulté réside dans le choix des critères d'éligibilité, les éléments d'appréciation se révélant complexes et fluctuants.

Ainsi le montant du produit intérieur brut semble, à première vue, un critère pertinent puisqu'il permet de départager les pays qui, économiquement, ont besoin de l'appui du Fonds Sud, de ceux qui peuvent bénéficier d'autres instruments de coopération, tels les accords officiels de coproduction, signés entre États de niveau économique comparable. Mais il présente des limites, comme l'illustrent les exemples de la Chine ou de l'Inde, pays avec lesquels le CNC mène une politique de coproductions ⁽¹⁾ tout en aidant dans le cadre du Fonds Sud des films réalisés en marge des productions officielles.

Les difficultés de la cinématographie constituent un autre critère qui s'applique parfaitement aux pays d'Afrique sub-saharienne ; pour autant, il ne doit pas conduire à rayer de la liste certains États, comme les pays d'Amérique latine, dont les cinématographies se sont progressivement structurées. Non seulement ces pays ont encore besoin de l'appui du FSC, mais comme l'observait M. Frédéric Béreyziat, directeur des affaires européennes et internationales au CNC, les exclure conduirait à réduire peu à peu le Fonds Sud à un ghetto destiné en priorité aux pays africains.

L'appartenance à Eurimages (Fonds du Conseil de l'Europe pour l'aide à la coproduction, à la distribution et à l'exploitation d'œuvres cinématographiques européennes), qui justifie l'inéligibilité au Fonds Sud de la Turquie, semble en revanche un critère pour le moins spécieux puisque l'ensemble des pays de l'ex-Yougoslavie, sont éligibles à la fois à Eurimages et au Fonds Sud...

De même, un ensemble de « *considérations historiques ou politiques, sans doute éloignées de la réalité des besoins du secteur cinématographique* », comme l'indique M. Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication et ancien président du Fonds Sud ⁽²⁾, conduisent à maintenir en dehors du fonds certains États. C'est le cas d'Israël, pays qui répond pourtant aux conditions

(1) *Le CNC a signé en avril 2010 un accord de coproduction officielle avec la Chine, la France étant devenue de ce fait l'un des rares pays – le troisième au monde et le premier 1^{er} en Europe – à avoir conclu ce type d'accord avec les autorités chinoises. De même, un accord officiel de coproduction a été signé avec l'Inde en 1986 ; mais deux coproductions seulement ont été réalisées, alors qu'une bonne douzaine de films indiens ont reçu l'appui du Fonds Sud.*

(2) *Cf. Discours de Frédéric Mitterrand, ministre de la Culture et de la Communication, prononcé à l'occasion de l'installation de la commission du Fonds Sud Cinéma au Centre national de la cinématographie – le 13 avril 2010.*

d'éligibilité fixées par le règlement du Fonds Sud s'agissant du budget moyen des œuvres (1 million d'euros) et de leur qualité artistique, et dont l'industrie cinématographique rencontre des difficultés dues à la faiblesse des financements à la fois publics et privés en raison de l'étroitesse du marché local. Ces « considérations » semblent, par ailleurs, d'autant plus absurde que les films palestiniens qui sont présentés au Fonds Sud sont portés par des producteurs israéliens et qu'inversement, le fonds soutient les projets de réalisateurs arabes israéliens, parce qu'ils sont de culture palestinienne.

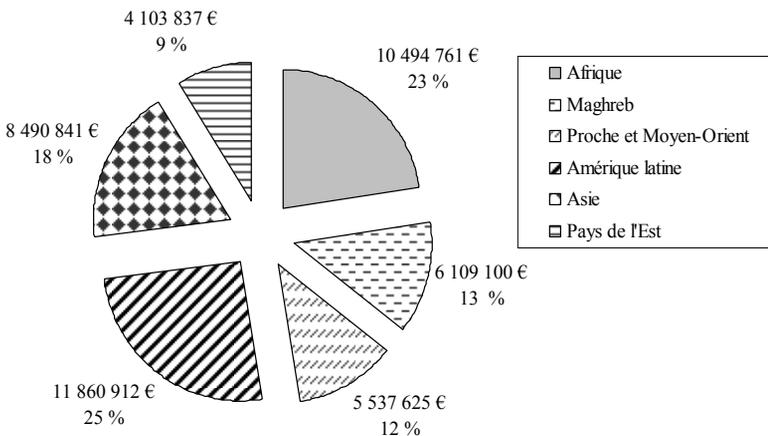
2. Modifier les méthodes de travail

a) Instituer un collège des premiers films

La procédure de sélection des projets n'est pas pleinement satisfaisante parce qu'elle place sur un même plan les premières œuvres et celles présentées par des cinéastes plus expérimentés ; de plus, elle met en compétition de jeunes réalisateurs issus de pays particulièrement fragiles, africains notamment, qui n'ont pas les moyens de développer et de traduire leurs scénarios, avec des réalisateurs originaires de pays – Argentine, Chine ou Inde –, dont les cinématographies sont plus développées.

De fait, si le bilan du Fonds Sud, consolidé sur plus d'une vingtaine d'années, fait apparaître une répartition des aides relativement équitable (cf. le schéma ci-après), une analyse plus fine, par période, révèle un déficit d'œuvres aidées provenant l'Afrique sub-saharienne depuis une dizaine d'années qui traduit, selon M. François Hurard, conseiller auprès du ministre de la culture et de la communication ⁽¹⁾, non pas un manque de qualité mais une raréfaction des projets.

Montant des aides de 1984 à 2009



Source : CNC et ministère des affaires étrangères.

(1) En charge du cinéma, de la création audiovisuelle, des jeux vidéo et de la diversité culturelle.

Aussi, la majorité des personnalités entendues par le rapporteur proposent-elles de mettre en place une seconde commission, consacrée aux premiers films, qui permettrait d'instaurer une concurrence plus juste entre jeunes réalisateurs placés dans des conditions de travail comparables.

D'autres, comme M. Raoul Peck, misent en revanche sur l'usage des technologies numériques pour dynamiser et renouveler les cinématographies d'Afrique sub-saharienne. Ces nouveaux procédés présentent en effet des avantages en termes de coût aux stades de la production – le tournage en numérique, permet aux cinéastes d'acquérir une expérience et un savoir-faire sans se soucier du coût de la pellicule – mais aussi de la postproduction et de la diffusion. Leur développement suppose cependant que soient accomplis des progrès considérables en matière de formation des personnels techniques et de maintenance des installations, problèmes récurrents en Afrique.

b) Affiner l'aide à la réécriture

À l'heure actuelle, l'aide à la réécriture ne permet que rarement à un projet d'obtenir une aide à la production ⁽¹⁾. En pratique en effet, l'appui apporté dans ce cadre est purement financier, et ne s'accompagne en réalité d'aucun conseil ni d'aucun suivi sérieux.

C'est pourquoi, pour être plus efficace, l'aide à la réécriture devrait être repensée et encadrée, et inclure, par exemple, la mise en place d'un comité de lecteurs chargé du suivi de la réécriture, ou le tutorat d'un ou deux scénaristes, comme le recommande Mme Dora Bouchoucha, productrice tunisienne et actuelle présidente du Fonds Sud.

3. Améliorer la visibilité du Fonds Sud

Malgré sa qualité, son originalité et son importance, le fonds n'est pas suffisamment mis en valeur dans les grandes manifestations cinématographiques. C'est d'ailleurs ce que remarquait le ministre de la culture et de la communication devant la nouvelle commission du Fonds Sud Cinéma, en avril dernier, en indiquant : « Je n'ai qu'un seul regret, *peut-être* : c'est que nous n'ayons pas toujours réussi à faire connaître le succès [du Fonds Sud] à sa juste mesure » ⁽²⁾.

De fait, le Fonds Sud n'est, par exemple, que très peu visible à Cannes, puisque le Pavillon Les Cinémas du Monde qu'organise CulturesFrance pour faire connaître les cinémas du Sud n'a pas pour objectif spécifique de le promouvoir.

(1) Des présidents comme MM. Rithy Panh et Mahamat-Saleh Haroun l'avait d'ailleurs supprimée pour ce motif pendant leur mandat (respectivement en 2004-2005 et 2008-2009).

(2) Cf. Discours de Frédéric Mitterrand, ministre de la Culture et de la Communication, prononcé à l'occasion de l'installation de la commission du Fonds Sud Cinéma au Centre national de la cinématographie (CNC) – mardi 13 avril 2010.

Aussi, comme le suggérait Mme Marie-Pierre Hauville, directrice de la communication du festival de Cannes, le fonds devrait-il être doté de moyens spécifiquement destinés à sa communication, voire disposer d'une mini-cellule chargée de le valoriser dans les grands festivals internationaux, à l'instar des autres fonds, comme par exemple le World Cinema Fund allemand, qui envoient des représentants dans tous les festivals de jeunes créateurs.

4. Accroître le budget du Fonds Sud

Les personnalités entendues ont unanimement déploré que le budget dont dispose le Fonds Sud ne soit pas à la mesure de son succès et de l'intérêt qu'il présente pour le rayonnement culturel de la France. Il est vrai qu'en vingt-six ans, alors que la liste des pays bénéficiaires s'élargissait, les crédits ont quasiment stagné. Un sursaut est donc indispensable, ne serait-ce que pour mener à bien les améliorations qui permettraient au Fonds Sud de se renforcer – élargissement de la liste des pays éligibles, création d'un second collègue, visibilité accrue.

Le rapporteur pour avis est néanmoins conscient que ces efforts attendus et nécessaires imposent des arbitrages difficiles. En effet, le fonds étant abondé à parité par le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre de la culture et de la communication, l'augmentation ne peut s'effectuer que de manière paritaire. Or, si le ministre de la culture a souhaité publiquement une hausse des crédits ⁽¹⁾, le ministère des affaires étrangères a clairement indiqué au rapporteur pour avis qu'en raison d'un budget extrêmement contraint, il ne pourrait accroître sa participation qu'en baissant voire en supprimant les subventions consacrées à d'autres actions, et que pour les trois années à venir, l'effort qu'il consacre au Fonds Sud ne pourra être maintenu que grâce aux 20 millions d'euros de « rallonge culturelle » accordés en 2009 et 2010 et qui seront reconduits lors des trois prochaines années.

(1) *Idem.*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES CRÉDITS

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation examine, pour avis, les crédits pour 2011 de la mission « Action extérieure de l'État » au cours de sa deuxième séance du mercredi 3 novembre 2010.

Mme la présidente Michèle Tabarot. Nous sommes réunis pour examiner pour avis les crédits pour 2011 de la mission Action extérieure de l'État relatifs au rayonnement scientifique et culturel de la France. Nous avons désigné comme rapporteur pour avis sur ces crédits M. Jean Roatta, à qui je vais donner la parole, et qui s'est tout particulièrement intéressé au Fonds Sud Cinéma.

M. Jean Roatta, rapporteur pour avis. Avant d'aborder le thème de cet avis budgétaire, consacré cette année au Fonds Sud Cinéma, je vous présenterai brièvement les crédits du programme 185 qui constitue l'un des quatre programmes de la mission « Action extérieure de l'État ».

Ce programme 185, rebaptisé « Diplomatie culturelle et d'influence », fait l'objet d'un important changement de périmètre puisqu'il comprend désormais, en plus de l'enseignement public à l'étranger, l'ensemble des actions de coopération – culturelle, linguistique, universitaire – qui portent l'influence de notre pays, sans distinction entre celles concernant les pays développés et celles dirigées vers les pays bénéficiant de l'aide publique au développement.

Les moyens du programme 185 sont globalement préservés dans un contexte budgétaire particulièrement difficile – 670 millions d'euros, hors crédits de personnels, en légère baisse de 1,6 % par rapport à 2010 ; un plafond d'emplois fixé à 1 182 postes équivalents temps plein travaillé (ETPT) soit une baisse de 54 ETPT.

Trois dispositifs, en particulier, sont maintenus en valeur par rapport à 2010 :

- les crédits culturels exceptionnels de 20 millions d'euros, dits « rallonge culturelle », accordés en 2009 et 2010, qui seront reconduits annuellement sur 2011-2013 ;

- les bourses d'enseignement supérieur et de recherche ;

- et la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

La poursuite de la modernisation du réseau culturel et le développement de la politique d'attractivité en direction des élites étrangères constituent les principales priorités pour 2011. 49,6 millions d'euros seront consacrés à la

modernisation du réseau, soit 7,5 % de plus qu'en 2010, dont 6 millions provenant de la « rallonge culturelle ».

La mise en place d'établissements à autonomie financière (EAF) uniques, qui sont actuellement au nombre de 15, se poursuivra, de même que le rapprochement entre les services de coopération et d'action culturelle et les EAF, rapprochement qui est effectif dans 24 pays et sera achevé fin 2012 dans les 94 pays dotés d'un EAF.

Le ministère s'attachera en outre à rationaliser l'implantation des centres culturels et des Alliances françaises.

L'évolution du réseau comprendra également la mise en place de l'Institut français, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) contribuant à l'action extérieure de la France, créé par la loi du 27 juillet 2010.

Placée sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, la nouvelle agence culturelle reprendra au 1^{er} janvier 2011 les missions de l'association CulturesFrance, mais son périmètre sera élargi à d'autres activités, comme la formation professionnelle des personnels français et étrangers.

De plus, dix établissements représentatifs du réseau culturel seront rattachés à titre expérimental au nouvel opérateur dans les trois ans à venir. La subvention pour charge de service public versée à l'Institut français s'élève à 37,6 millions d'euros ; ce montant inclut les redéploiements et transferts de crédits, ainsi qu'un abondement de 14 millions d'euros issu de la « rallonge culturelle », qui sera reconduit annuellement au cours des trois prochaines années.

Quant au développement de la politique d'attractivité en direction des élites étrangères, il passe notamment par le soutien à la mobilité entrante grâce à l'octroi de bourses d'études et de stages. Près de 16 000 bourses d'études et de stage pour étudiants et jeunes professionnels étrangers sont octroyées chaque année – 80 % par les postes diplomatiques et 20 % par l'administration centrale –, selon des critères rigoureux, et avec des taux de sélection élevés, priorité étant donnée à l'excellence académique des étudiants. Sur la période 2011-2013, toutes les bourses, quelle que soit l'origine géographique du boursier, sont regroupées sur ce programme 185, à l'exception des bourses dans le secteur de la gouvernance.

Les crédits consacrés aux bourses de l'enseignement supérieur et de la recherche sont maintenus en valeur (62,8 millions d'euros) grâce à des redéploiements de crédits sur d'autres actions. Par ailleurs, le ministère encourage le cofinancement des programmes de bourses avec différents partenaires – gouvernements, entreprises et collectivités territoriales.

Actuellement géré par l'association EGIDE et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), le dispositif des bourses sera

administré par CampusFrance, agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques créée sous forme d'EPIC par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

Placé sous la tutelle conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'enseignement supérieur, le nouvel opérateur se substituera, au 1^{er} janvier 2011, à EGIDE, qui gère les programmes de mobilité internationale de l'État, et au groupement d'intérêt public CampusFrance, chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français, dont il reprendra toutes les missions. L'agence intégrera également, au plus tard à la fin de l'année 2011, toutes les activités internationales du CNOUS.

Ainsi une chaîne de l'accueil des étudiants étrangers sera mise en place allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à la gestion par un guichet unique de la mobilité et de l'accueil et au suivi régulier des étudiants.

Pour 2011, Campus France bénéficiera d'une subvention pour charge de service public de 1,1 million d'euros et de 39,1 millions d'euros de transferts.

J'évoquerai en conclusion de cette première partie les difficultés de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Pour remplir ses missions, l'Agence dispose d'une dotation de l'État ainsi que de ressources propres issues de la participation des établissements et des familles – frais de scolarité. Bien que la dotation de 420,8 millions d'euros qui lui a été allouée l'an dernier soit reconduite à la même hauteur, l'Agence devra augmenter de près de 25 % ses capacités d'autofinancement afin d'assumer des charges de plus en plus lourdes : transferts immobiliers coûteux, contribution aux pensions civiles des personnels en hausse importante, et surtout aide à la scolarité – bourses et prise en charge (PEC) des frais de scolarité des lycéens –, dont le financement s'avère délicat en fin d'année budgétaire 2010. En raison du coût exponentiel de la PEC, son extension aux classes de collège fait l'objet d'une étude d'impact, et des mesures de régulation ont été arrêtées en juin 2009 pour contenir la dépense globale d'aide à la scolarité. Pour 2011, la prévision de dépense budgétaire s'élève à 126 millions d'euros, mais elle est financée à hauteur de 119 millions d'euros.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'AEFE constitue l'opérateur pivot de notre dispositif d'enseignement à l'étranger qui accompagne le mouvement d'expatriation de nos compatriotes et forme les élites étrangères.

Il serait opportun que notre Commission auditionne à ce sujet notre collègue Mme Geneviève Colot, chargée d'une mission sur cette question.

J'en viens à présent à la deuxième partie de mon propos, la partie thématique de mon avis budgétaire, consacrée au Fonds Sud Cinéma. « *Le cinéma*

du Sud est ce lieu de liberté où les points de vue se croisent, s'interrogent et se répondent... Les appartenances culturelles, loin de mener au repli sur soi identitaire, s'ouvrent ici vers la générosité et la tolérance. Car un film est toujours un don. Ce cinéma nous parle des mondes dans lesquels nous vivons. Il nous préserve des dérives de l'ignorance et du sectarisme. Il nous fait entendre la voix de l'Autre, de tous les Autres. Et leurs voix s'adressent à chacun : elles parlent d'humanité et d'espoir ». Ces phrases écrites par le cinéaste cambodgien Rithy Panh reflètent bien l'esprit dans lequel a été créé en 1984 le Fonds Sud Cinéma, à partir d'une idée de Jack Lang, auquel on doit ici rendre hommage.

En réaction contre la mondialisation de la création culturelle qui conduit à la standardisation des œuvres destinées à une diffusion de plus en plus large, la France a développé en effet dans les années 1980 des instruments qui favorisent la diversité culturelle, non seulement sur son territoire mais aussi à l'échelle internationale.

Le « Fonds interministériel d'aide aux cinématographies en voie de développement », rebaptisé « Fonds Sud Cinéma » constitue sans doute l'élément le plus caractéristique de ce dispositif, puisque son règlement intérieur conditionne l'aide qu'il apporte au respect de l'identité culturelle étrangère : le tournage doit avoir lieu en majorité dans l'un des pays éligibles, par un réalisateur ressortissant d'un des pays concernés, et dans une des langues pratiquées dans ces pays ou en français ; il doit en outre impliquer une société de production locale à côté d'une société de production française.

À la même époque et en complément de l'aide à la production apportée par le Fonds, la France met en place des soutiens importants à la distribution des œuvres, notamment à travers la signature de nombreux accords de coopération avec les pays du sud, la formation de professionnels ou l'appui à des festivals.

C'est ainsi qu'avec pour mission première de défendre la création cinématographique dans les zones fragiles du monde, le Fonds Sud est progressivement devenu, sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de la culture, un instrument essentiel pour le rayonnement de la France à l'étranger, « *un des derniers lieux de résistance de la présence culturelle de la France dans le monde* » selon le réalisateur haïtien Raoul Peck.

Au fil des années, en effet, le Fonds Sud a fait émerger nombre de courants cinématographiques et d'artistes talentueux ; il a ainsi fondé une sorte de communauté de pensée artistique et culturelle entre cinéastes étrangers et français, communauté unie également par l'usage de la langue et qui s'est progressivement élargie, puisque le Fonds, destiné initialement à l'Afrique, concerne à présent 96 pays, d'Amérique latine, d'Europe Centrale, du Proche-Orient et d'Asie.

Outil original porteur des valeurs culturelles de la France, le Fonds Sud constitue également un label de qualité ; son ancrage professionnel garantit le

sérieux des décisions, tandis que son caractère sélectif fait de son soutien une reconnaissance artistique.

Les projets candidats au Fonds sont sélectionnés par une commission constituée de douze professionnels du cinéma français et international, dont le président est désigné pour deux ans par le ministre de la culture et le ministre des affaires étrangères. L'actuelle présidente est la réalisatrice tunisienne Mme Dora Bouchoucha.

Les tâches administratives de réception des dossiers et de préparation des réunions sont assurées à parité par le ministère des affaires étrangères – en particulier par l'intermédiaire du réseau culturel – et par le ministère de la culture, à travers le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

Chaque année, la commission tient quatre sessions plénières, précédées de réunions de présélection. Sur la quarantaine de dossiers inscrits par session, quatre à sept projets reçoivent une aide. Ainsi, sur un volume d'environ 160 projets examinés annuellement, la commission du Fonds Sud apporte finalement son soutien à une petite trentaine de scénarios.

Le choix de la commission, totalement indépendant, repose essentiellement sur la qualité artistique et l'originalité du scénario ainsi que sur le potentiel cinématographique du projet.

La qualité des œuvres soutenues est attestée par les récompenses obtenues régulièrement dans les festivals internationaux, l'exemple le plus récent étant la Palme d'Or attribuée en mai dernier au festival de Cannes au film thaïlandais « Oncle Boonmee... ».

Mais le dispositif a fait ses preuves également par le nombre et la diversité géographique des longs-métrages aidés : plus de 400 films, portés par 300 cinéastes issus de plus de 70 pays, pour un montant de crédits distribués depuis 1984 d'environ 50 millions d'euros.

Aussi le Fonds Sud, qui est sans équivalent au monde, a-t-il fait des émules en Europe. La Norvège se dote actuellement d'un mécanisme similaire en vue d'accroître sa visibilité et de dynamiser son industrie cinématographique ; mais avant elle, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne avaient mis en place des dispositifs approchants, parfois adossés à des festivals cinématographiques, tels le *World Cinema Fund* (WCF) allemand adossé au festival de Berlin.

Le succès du Fonds Sud est d'autant plus remarquable que ses moyens, déjà modestes au départ, n'ont que très peu évolué en vingt-six ans alors que le nombre de pays éligibles s'accroissait.

En ce qui concerne son budget, le Fonds dispose à l'heure actuelle d'une enveloppe de 2,2 millions d'euros par an, soit 10 % de l'avance sur recettes versée

aux longs-métrages français, qui est abondée pour moitié par le ministère des affaires étrangères et par le ministère de la culture. À partir de 2011, la subvention du ministère des affaires étrangères doit être transférée à l'Institut Français qui reprendra la gestion du Fonds, tandis que le CNC financera intégralement le Fonds sur ses ressources propres qui sont en forte progression depuis un an.

Quant aux moyens humains, le CNC affecte au secrétariat du Fonds un poste et demi.

La sous-direction de l'audiovisuel extérieur et des technologies de la communication du ministère des affaires étrangères y consacre pour l'instant deux postes, mais un poste sera par la suite transféré à l'Institut français qui assurera la partie opérationnelle, le ministère des affaires étrangères conservant le pilotage stratégique du Fonds à parité avec le CNC.

L'aide qu'apporte le Fonds Sud, bien que limitée, est déterminante parce qu'elle produit un effet de levier considérable, ainsi que des retombées directes et indirectes pour la France.

L'aide concerne des projets dont le budget prévisionnel total est inférieur à 3 millions d'euros et comprend trois types de subventions :

- une aide à la production (152 000 euros maximum) ;
- une aide à la réécriture (7 600 euros) ;
- une aide à la finition (46 000 euros maximum).

Le mécanisme et les conditions du versement sont précisés dans mon rapport ; j'indiquerai simplement que le Fonds accorde majoritairement des aides à la production ; par ailleurs, l'aide représente en moyenne 15 % du coût définitif du film, et elle est versée à la société française qui coproduit le projet ; enfin elle est exclusive de toute autre subvention accordée par le CNC.

L'effet levier de l'aide provient de la reconnaissance artistique que confère aux projets le « label » du Fonds Sud et qui leur permet d'accéder à des financements complémentaires, ainsi qu'à des réseaux de distribution en France et à l'étranger. Cet effet levier est en outre renforcé par le système de coproduction, l'intervention d'un producteur français garantissant l'achèvement du film et sécurisant les exportateurs français qui distribueront le film à l'international.

Le soutien apporté par le Fonds Sud a également des retombées directes pour les industries cinématographiques et les laboratoires français parce qu'une partie de l'aide doit être dépensée en France ; en outre, il profite indirectement à l'ensemble de la profession parce que l'existence d'une communauté de professionnels étrangers et français réunis grâce au Fonds Sud autour d'une vision partagée d'un cinéma exigeant et indépendant, crée un terreau favorable à la

promotion des films français, à leur commercialisation, et à leur diffusion sur les écrans étrangers.

En vingt-six ans, cependant, l'économie du cinéma s'est profondément transformée, et si le Fonds a su s'adapter aux évolutions de la production cinématographique, d'autres changements semblent à présent nécessaires.

La révision de la liste des pays éligibles constitue le premier d'entre eux. Elle fait actuellement l'objet d'une réflexion menée en commun par le ministère des affaires étrangères et le CNC ; mais la difficulté réside dans le choix des critères d'éligibilité – montant du produit intérieur brut (PIB), état de la cinématographie, considérations politiques ou historiques ... – car les éléments d'appréciation se révèlent complexes et fluctuants.

La création d'une seconde commission de sélection, dédiée aux premiers films, est également souhaitable parce qu'elle instaurerait entre les projets une concurrence plus juste que la procédure actuelle qui place sur un même plan les premières œuvres et celles présentées par des cinéastes plus expérimentés.

De même, la visibilité du Fonds Sud doit être améliorée parce que malgré sa qualité, le dispositif n'est pas suffisamment mis en valeur dans les grands festivals internationaux. Il s'agirait donc de le doter de moyens spécifiquement destinés à sa communication.

Il conviendrait enfin et surtout de donner au Fonds Sud un budget à la mesure de son succès et de l'intérêt qu'il représente pour le rayonnement culturel de notre pays.

Cet effort, indispensable et attendu impose, dans le contexte budgétaire extrêmement contraint que nous connaissons, des arbitrages d'autant plus délicats que le Fonds étant abondé à parité par le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture, l'augmentation ne peut s'effectuer que de manière paritaire. Or, si le ministre de la culture a souhaité publiquement en avril dernier une hausse des crédits, le ministère des affaires étrangères a clairement indiqué, lors des auditions, qu'il ne pourrait accroître sa participation qu'en baissant voire en supprimant les subventions consacrées à d'autres actions.

Le choix est certes difficile, mais comme l'indiquait le réalisateur tchadien Mahamat Saleh Haroun : *« face au cinéma dominant, celui des États-Unis, la France est pour de nombreux cinéastes le seul territoire qui demeure attentif à des regards autres »*.

Le Fonds Sud est un outil original, porteur des valeurs culturelles de la France.

Pour conclure, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits.

M. Gilles d'Ettore. Nous devons examiner ce budget à la lumière de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, dont j'étais le rapporteur pour avis.

Ce texte a mis en place trois établissements publics à caractère industriel et commercial pour mettre en œuvre une politique qui comporte trois grands volets. Présidé par M. Xavier Darcos, l'Institut français a une vocation culturelle. Le ministre des affaires étrangères nous a récemment communiqué la liste des pays dans lesquels la nouvelle structure serait expérimentée. Le deuxième volet est pris en charge par Campus France, récemment installé. Enfin, le troisième volet concerne l'expertise, mais celle-ci ne relève pas du champ d'examen de la Commission.

En ce qui concerne les deux premières actions, je tiens à souligner que leurs crédits sont maintenus, même si le budget global diminue de 1,6 %. Ces instruments majeurs de notre politique extérieure, qui visent à donner plus de poids à l'image de la France dans le monde et à attirer davantage d'étudiants étrangers dans notre pays, sont donc préservés, ce dont il faut se féliciter car, dans ce domaine, nous sommes en concurrence avec la Grande-Bretagne et ses *British Councils*, ainsi qu'avec l'Allemagne et ses *Goethe institute*.

Pour toutes ces raisons, j'appelle, au nom du groupe UMP, à donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Hervé Féron. Je souhaiterais en tout premier lieu souligner les difficultés du travail en commission en ce qui concerne l'examen des crédits budgétaires. Les éléments d'information demandés arrivent tardivement. Je note d'ailleurs que le rapporteur pour avis ne disposait au 10 octobre, date butoir fixée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), que de 53 % de réponses à son questionnaire budgétaire. Or, mes chers collègues, si c'est difficile pour la majorité, je vous laisse deviner les difficultés que les députés de l'opposition rencontrent pour obtenir des informations !

D'une manière générale, je relève dans ce projet de budget, comme l'an dernier, une absence d'ambition pour le rayonnement culturel de la France. Cette action si essentielle est devenue, au même titre que l'éducation ou la culture, une variable d'ajustement budgétaire. En outre, ce budget traduit la volonté politique « d'externaliser » notre diplomatie d'influence, avec l'appel croissant à des financements privés. Outre les problèmes qu'elle soulève pour les statuts des personnels, cette dérive éloigne de leur mission de service public l'ensemble des opérateurs. Mais comme d'habitude, c'est à pas cachés qu'avance le gouvernement lorsqu'il brade le service public. Je souhaiterais que le rapporteur pour avis nous rassure sur ce sujet ou nous confirme, malheureusement, cette dégradation.

En outre, j'observe que la seule augmentation de ce budget est due à la création du programme consacré à la présidence française du G8 et du G20.

60 millions d'euros devraient y être consacrés en 2011, mais la somme totale sur la période avoisine les 80 millions d'euros ; et dans un contexte budgétaire difficile, la transparence sur ces crédits serait hautement souhaitable. Je souhaiterais donc que le rapporteur pour avis nous les explicite.

J'en viens maintenant aux conclusions sans équivoque rendues récemment par la mission d'évaluation et de contrôle qu'avait créée la Commission des finances sur l'enseignement français à l'étranger et concernant la prise en charge de la scolarisation des enfants d'expatriés. Le projet de budget pour 2011 va à l'encontre de ces conclusions, et les économies réalisées par des « mesurètes » seront bien insuffisantes face au gouffre financier que la gratuité génère et qui est évalué, à terme, à 713 millions d'euros en année pleine. Ne pensez-vous pas qu'il est temps de mettre un terme à l'engagement du Président de la République ?

J'évoquerai maintenant le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, principe fondamental de la comptabilité publique française, aujourd'hui menacé.

En effet, le rapporteur spécial de la Commission des finances, M. Jean-François Mancel, propose, dans un souci d'économie, de revenir sur cette distinction au sein des opérateurs français qui exercent à l'étranger. Il me semble qu'une telle suggestion va à l'encontre de l'éthique de gestion des fonds publics. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

En ce qui concerne le Fonds Sud cinéma, son financement est assuré à parité par le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de la culture. Or ce principe s'avère opaque et contreproductif. D'un côté le ministre de la culture déclare souhaiter augmenter l'enveloppe accordée au Fonds ; de l'autre, le ministère des affaires étrangères indique qu'une telle augmentation lui imposerait de réduire les crédits consacrés à d'autres actions. Résultat : le Fonds ne voit pas ses moyens augmenter et ce dispositif, pourtant utile, n'est ni visible, ni cohérent, ni efficace.

Mme Marie-George Buffet. Ce budget est important. Ce n'est pas seulement celui du rayonnement de la langue et de la culture françaises ; c'est aussi celui du rapprochement de tous les pays, riches et pauvres, à la France. Il permet donc à notre pays et à nos citoyens de s'ouvrir au monde qui vient à eux. Or le projet de budget dont nous débattons aujourd'hui ne fait pas de l'action culturelle de la France une priorité. Ce constat, je l'avais déjà fait au moment de la discussion budgétaire de l'année dernière.

En outre, le projet de budget est nettement marqué par un appel aux financements privés. Lors d'une audition de janvier 2010 de notre Commission, consacrée à l'action culturelle extérieure, j'avais déjà souligné qu'en la matière ; nous avons besoin de volonté politique et de moyens publics. L'une comme l'autre font défaut.

J'en viens au rayonnement scientifique de la France. Même si la lecture des documents budgétaires est difficile, on peut se féliciter, certes, que les crédits consacrés à cette action doublent : ils devraient passer de 54 à 110 millions d'euros. Mais cette hausse, apparente, doit être mise en lien avec la baisse de plusieurs crédits de cette enveloppe, soit ceux pour les réseaux universitaires bilatéraux, les programmes de recherche conjoints dits partenariats Hubert Curien et la coopération scientifique dans le cadre des partenariats locaux. Pour ces derniers crédits, la baisse est de 13 %. Quelles indications pouvez-vous nous donner sur ce sujet ?

M. Daniel Spagnou. Je félicite le rapporteur pour avis pour son excellent travail qui a le mérite d'être simple et clair. Je voudrais souligner la nécessité qu'il y a à simplifier la structuration du réseau d'enseignement du français à l'étranger. Cela serait une source d'économies, qui permettrait de donner plus de visibilité et de cohérence à cette politique. Comment donc réformer ce réseau piloté par deux ministres, cinq directions et plusieurs sous-directions ?

M. Marcel Rogemont. Je souhaiterais aborder l'aide à la scolarisation des enfants d'expatriés. Si j'ai bien compris l'analyse du rapporteur pour avis, nous ne disposerons pas, en 2011, des crédits qui permettraient au dispositif de franchir une étape supplémentaire pour être amplifié. Je rappelle que le coût total de cette opération est estimé à environ 720 millions d'euros et nous n'en sommes qu'à 119 millions !

Il est peut-être temps de crier « Halte au feu ! » et de tirer les conclusions qui s'imposent. De fait, il faudrait mettre un terme à cette initiative malheureuse qui risque d'engloutir tous les crédits relatifs à l'action culturelle extérieure.

Vous avez mis en valeur les propos, sympathiques, du ministre de la culture concernant les moyens du Fonds Sud cinéma. Ce dernier se dit prêt à consacrer un million d'euros de plus au Fonds. En réalité, c'est le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) qui paie alors qu'auparavant, cet opérateur recevait une subvention du ministère de la culture pour financer le Fonds. Tout ceci n'est que de la tartufferie. Si le CNC disposait de moyens supplémentaires pour soutenir la création, je pourrais applaudir, mais je ne puis le faire quand on lui demande de se substituer à l'État !

En outre, il apparaît que le ministère des affaires étrangères ne pourra assurer sa part de financement que pendant un ou deux ans et qu'après, ce seront 25 % des ressources du fonds qui disparaîtront.

Je souhaiterais relever une deuxième tartufferie. On ne peut se permettre d'élargir la liste des pays éligibles aux aides du Fonds si on n'accroît pas ses ressources. Si on ne le fait pas, le versement de l'aide s'apparentera à une loterie et nous découragerons ainsi une création de qualité. Au final, nous nous aurons fait

des choix qui remettront en cause le fonctionnement d'un dispositif pertinent et efficace.

M. Michel Herbillon. Je souhaiterais féliciter notre collègue Jean Roatta pour son rapport pour avis, qui a eu raison d'attirer notre attention sur les difficultés budgétaires rencontrées par cette politique essentielle. Je me pencherai sur deux questions essentielles : la langue française et le cinéma.

En ce qui concerne la diffusion du français, je propose une action simple et peu coûteuse : c'est d'élargir, en Europe, l'apprentissage obligatoire d'une deuxième langue étrangère. Si nous y parvenons, mathématiquement, automatiquement, notre langue en verra le bénéfice. À titre d'exemple, lorsque l'Espagne a rendu obligatoire l'apprentissage d'une deuxième langue vivante, le nombre d'élèves et d'étudiants espagnols apprenant le français a été multiplié par 7. Même s'il ne s'agit pas d'une compétence européenne mais des États membres, cet enseignement obligatoire devrait être élargi à toute l'Union européenne. À l'inverse, j'attire l'attention de mes collègues sur le projet de suppression, envisagé en Roumanie, de l'épreuve de français pour la délivrance du diplôme du baccalauréat. Si cette initiative se concrétisait, elle entraînerait un recul dommageable de la pratique du français. Notre Commission devrait se saisir du sujet.

En ce qui concerne le cinéma, nous devons nous mobiliser pour le Fonds Sud cinéma. Le ministère des affaires étrangères doit maintenir son cofinancement, car, dans le cas contraire, cet opérateur si important pour notre rayonnement culturel rencontrera de sérieuses difficultés.

Mme Colette Langlade. J'observe que la dotation de 420 millions d'euros de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger est reconduite. Cela étant, l'AEFE doit accroître de 25 % ses capacités d'autofinancement pour faire face à des charges nouvelles. Ma question au rapporteur pour avis est simple : où trouver ces nouvelles ressources ?

Le deuxième point de mon intervention concerne la nouvelle poussée de fièvre concernant le dispositif de remboursement des frais de scolarité des enfants d'expatriés. Demandé par l'exécutif, un rapport auditant le dispositif doit être bientôt rendu par deux parlementaires. L'un de ses auteurs, notre collègue députée Geneviève Colot, propose deux mesures pour mieux maîtriser le coût du dispositif : la poursuite du moratoire afin de ne pas étendre le remboursement des frais aux collégiens et la « cristallisation » de celui-ci au niveau des frais acquittés en 2007-2008, le différentiel devant être pris en charge par les parents. Par ailleurs, lors de l'examen des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » par la Commission des affaires étrangères le 27 octobre dernier, François Rochebloine, député du groupe Nouveau Centre a fait adopter un amendement tendant à limiter le remboursement à hauteur des deux tiers des frais de scolarité ; la Commission des finances du Sénat a, pour sa part, adopté un dispositif de déplafonnement. Je

voudrais savoir, dans ce « méli-mélo » bien compliqué, dans quel camp, exactement, se trouve la balle.

M. Alain Marc. Je souhaiterais rendre hommage aux actions culturelles menées par les collectivités territoriales dans le cadre de leur politique de coopération décentralisée. Cette dimension de l'action culturelle extérieure ne doit pas être négligée alors que les priorités de l'État apparaissent parfois déconnectées du terrain. Dans un contexte budgétaire contraint, le recours à cette formule de coopération devrait être accru. Le département de l'Aveyron, a par exemple, pris en charge, les premiers temps, les frais d'enseignement du français dispensés aux élèves d'une commune située en Argentine, après quoi cette collectivité a pris le relais. De telles initiatives mériteraient d'être développées.

M. Patrick Bloche. C'est une excellente idée que le rapporteur se soit concentré sur le Fonds Sud, remarquable initiative qui perdure. Je veux toutefois revenir sur les crédits budgétaires. Au-delà de la crise, les budgets que nous examinons souffrent depuis longtemps. Je voudrais obtenir quelques indications supplémentaires. On voit bien que l'on est en pleine restructuration du réseau, votre rapport y fait référence qu'il s'agisse de la fusion entre les services de coopération et d'action culturelle et les établissements à autonomie financière ou qu'il s'agisse de la mise en place de la nouvelle agence culturelle et les tableaux que vous nous présentez montrent bien que tout se fait par redéploiement de crédits. Un tableau m'interpelle tout particulièrement, celui qui récapitule les suppressions d'effectifs en équivalent temps plein (ETP) en RGPP 1 et 2 ; au total sur la période 2009-2013 1 150 ETP sont supprimés, un chiffre extraordinairement important, compte tenu de ce qu'est le potentiel d'emplois publics en ce domaine. Je souhaiterais donc que vous nous indiquiez si l'implantation géographique de notre réseau continue à se réduire.

Seconde question, concernant notre diplomatie d'influence qui doit se développer par la culture et la langue. Je suis inquiet de l'évolution que traduit le tableau concernant les bourses attribuées par le gouvernement français aux étudiants étrangers. Entre 2003 et 2009 leur coût baisse de 98,8 millions à 76,5 millions d'euros. Cette tendance se confirme-t-elle ? Concernant l'accueil des bacheliers étrangers, y a-t-il une volonté de stopper la décroissance enregistrée avec le léger redémarrage de 130 077 en 2009 à 137 400 prévus pour 2011 ? Longtemps notre pays a été leader dans l'accueil des étudiants étrangers, un marché devenu de plus en plus concurrentiel avec, par exemple, les excellentes performances de l'Australie. Où en est la France sur ce point, qui constitue un élément majeur de notre diplomatie d'influence ?

M. Christian Kert. S'agissant du Fonds Sud Cinéma, il n'y a pas d'obligation de produire en langue française, y a-t-il un souci de traduction ou, du moins, de sous-titrage afin de servir la langue française et son rayonnement, même dans le cadre d'un partage culturel ? Vous avez fait référence à des critères politiques et historiques. Certains pays qui adhèrent au Fonds ne partagent peut-être

pas tout à fait la même vision de la civilisation que la France. Comment dresse-t-on des garde-fous sans pour autant instituer une censure ?

M. Bruno Bourg-Broc. Je voudrais reprendre la question soulevée par Patrick Bloche qui soulignait le rôle leader de la France naguère en matière d'accueil des étudiants. Les chiffres ont beaucoup baissé. Une mission d'information avait été créée vers 2002, à l'instigation des ministères des affaires étrangères, de la culture et de l'éducation, et avait préconisé un certain nombre de mesures en vue d'accueillir davantage d'étudiants étrangers, par exemple de mettre en place une politique de visas, d'accueil dans les universités ou d'un guichet unique. Que sont devenues ces préconisations ?

Je souhaiterais également reprendre la remarque de notre collègue Alain Marc. La semaine dernière à Lyon se sont tenues les premières assises de la coopération francophone décentralisée. Elles réunissaient des acteurs territoriaux, surtout du sud. Le ministère des affaires étrangères et européennes incite parfois, écoute souvent mais ne coordonne pas et n'impulse pas, me semble-t-il. Certes, l'article 72 de la Constitution fait problème puisqu'il stipule que les collectivités territoriales s'administrent librement. Elles sont responsables de leur choix, mais il y a des actions d'aubaine et pas de véritable planification. Comment faire pour améliorer l'efficacité de ces actions ?

M. Jean Roatta. J'ai reçu très tardivement les réponses à mon questionnaire budgétaire, mais je vais tenter de répondre à quelques-unes de vos questions, quitte à vous transmettre ultérieurement des éléments d'information complémentaires. Outre le manque de temps, je soulignerai la difficulté de rapporter dans ce domaine alors que la Commission des affaires étrangères – à laquelle j'ai longtemps appartenu – est également compétente et auditionne le ministre. C'est pourquoi, s'agissant de la question de la prise en charge des frais de scolarité des enfants d'expatriés, je redis à Madame la Présidente l'intérêt d'entendre notre collègue Geneviève Colot, dont la position, en outre, diffère quelque peu de celle de certains sénateurs.

Il ne fait aucun doute que le ministère des affaires étrangères est de plus en plus contraint de faire des choix sur l'affectation de ses crédits. Ainsi, conserver de nombreuses ambassades en particulier en Europe est coûteux et ne peut se faire qu'au détriment d'autres actions, comme le soutien à l'enseignement français à l'étranger ou le maintien en l'état de notre réseau culturel. Il en va de même pour le Fonds Sud ; le ministère de la culture – d'accord, quoi qu'en pense M. Rogemont, avec le CNC – souhaite une augmentation de la dotation ; mais il doit composer avec les contraintes budgétaires du ministère des affaires étrangères puisque les deux ministères gèrent le Fonds à parité.

En matière d'accueil des étudiants étrangers, la France est désormais au quatrième rang après avoir tenu le premier rang. On peut espérer une progression des effectifs d'étudiants étrangers – et je signalerai à M. Bloche que les chiffres

figurent dans mon rapport –, mais là encore des choix politiques et financiers sont à faire quelle que soit la majorité, en raison de la perte d'influence de la France, qui est réelle et que l'on nous masque. Il est impossible de ne pas cibler notre aide et, je réponds, ce faisant, à la question de M. Kert sur les pays éligibles au Fonds Sud. Doit-on, par exemple, exclure la Chine de la liste ? Les avis sont partagés, car cette décision aura des conséquences pour la production cinématographique non officielle et pour les cinéastes chinois qui travaillent en marge du régime, avec le soutien du Fonds, d'autant que tous les professionnels que j'ai entendus soulignent l'intérêt du « label » Fonds Sud qui permet de lever des financements complémentaires. Je préciserai, par ailleurs, à M. Kert que l'aide allouée peut être en partie affectée à des dépenses de post-production, comme le sous-titrage. Enfin, comme je vous l'indiquais au début de mon propos, je vous transmettrai des éléments d'information complémentaires en réponse aux questions que vous m'avez posées.

M. David Douillet. Je souhaite juste vous sensibiliser à l'intérêt du sport qui constitue un véritable atout pour la diplomatie culturelle et d'influence. Le handball, le basket, le judo, le rugby constituent de véritables réseaux d'influence, or ces réseaux ne rencontrent pas les réseaux diplomatiques, ce qui est une erreur. Ainsi, au cours d'un voyage au Japon, j'ai rencontré le président-directeur général de Toyota qui est 5^e dan. L'implantation de cette entreprise à Valenciennes ne tient, bien sûr, pas à ces seuls échanges mais cela montre cependant l'intérêt de cultiver des amitiés francophiles et sportives. Pourquoi ne pas élargir la compétence des conseillers culturels au domaine sportif, comme je les ai moi-même mis à contribution à l'occasion de la rédaction de mon rapport sur l'attractivité de la France pour l'organisation de grands événements sportifs, ce dont ils ont été ravis ?

M. Hervé Féron. Monsieur le rapporteur, j'ai bien compris vos difficultés. En ce qui concerne l'AEFE, le rapport budgétaire pour avis de l'an dernier que je lui avais consacré et la mission d'évaluation et de contrôle sur l'enseignement français à l'étranger sont arrivés aux mêmes conclusions. La prise en charge des frais de scolarité des enfants d'expatriés français est une mauvaise mesure qui génère des inégalités. On va dans le mur ! Je jetais un cri d'alarme l'an passé, vous faites de même. Il y a le feu ! Les établissements se dégradent ; il y a une augmentation des frais d'écologie. L'AEFE puise sur ses réserves en raison de la faiblesse des effectifs étrangers scolarisés. C'est véritablement une catastrophe.

M. Jean Roatta. Je pense que nous devons travailler tous ensemble car je partage en effet le sentiment que nous allons droit dans le mur. J'en veux pour preuve l'exemple de nombreux jeunes originaires des pays du sud de la Méditerranée qui souhaiteraient suivre un enseignement français, mais qui, faute de place dans les établissements du réseau de l'AEFE, se tournent vers l'enseignement anglo-saxon et poursuivent ensuite leurs études aux États-Unis. Nous devons donc réagir, et vite !

Mme la Présidente. S'agissant des réponses aux questionnaires budgétaires, nous pouvons, au niveau de la Commission, saisir les ministres concernés pour leur demander à veiller à ce que leur administration nous répondent plus rapidement. Je ne vois également aucun inconvénient à procéder à l'audition de Mme Geneviève Colot, éventuellement accompagnée de Mme Sophie Joissains, sa collègue sénatrice, ainsi qu'à entendre le ministre.

La Commission se prononce ensuite sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2011.

*Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission émet un **avis favorable à l'adoption** de ces crédits.*

ANNEXE :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **M. Thierry Lenouvel**, producteur, membre de la Commission Fonds Sud Cinéma (2006-2007)
- **Syndicat des producteurs indépendants (SPI) – Mme Juliette Prissard-Eltejaye**, déléguée générale, **M. Cyril Smet**, délégué Cinéma, **Mme Isabelle Madelaine**, et **M. Richard Magnien**, membres du comité directeur
- **M. Mahamat-Saleh Haroun**, réalisateur, président de la commission Fonds Sud 2008-2009
- **Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) – M. Frédéric Berezziat**, directeur des affaires européennes et internationales, et **Mme Jacqueline Ada**, chef du département coopération
- **CulturesFrance – Mme Laurence Auer**, secrétaire générale et **Mme Valérie Mouroux**, directrice du département Cinéma
- **M. Raoul Peck**, réalisateur
- **Cabinet du ministre de la culture – M. François Hurard**, conseiller en charge du cinéma de la création audiovisuel et jeux vidéo et de la diversité culturelle
- **Ministère des Affaires étrangères – Sous-direction de l'audiovisuel extérieur et des technologies de la communication – M. Jean Christophe Fleury**, sous directeur de l'Audiovisuel extérieur et des technologies de communication, et **Mme Nathalie Streiff**, coordinatrice Fonds Sud Cinéma.
- **Commission Fonds Sud – Mme Dora Bouchoucha**, présidente
- **M. Abdherahman Sissako**, cinéaste
- **Mme Marie Pierre Hauville**, membre de la commission Fonds Sud 2008-2009 et directrice de la communication du festival de Cannes