



N° 2261

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE  
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2015*,

TOME I

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**  
**DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE**

PAR M. BENOIST APPARU,

Député.

---

---

Voir les numéros : **2234, 2260** (annexe n° 1).

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » : LA NOUVELLE BAISSE EST-ELLE COMPATIBLE AVEC L'AMBITION D'UNE « DIPLOMATIE GLOBALE » ?</b> .....	9
<b>I. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER</b> .....	11
A. LES ÉTABLISSEMENTS DU RÉSEAU DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	11
B. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER .....	12
1. Les moyens de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger .....	12
2. Les charges de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.....	13
<b>II. LA PROMOTION DU FRANÇAIS ET LA COOPÉRATION CULTURELLE</b> .....	16
A. L'INSTITUT FRANÇAIS .....	16
B. LE RÉSEAU DE COOPÉRATION ET D'ACTION CULTURELLE .....	16
<b>III. LA POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ</b> .....	18
A. LES BOURSES DE MOBILITÉ DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE .....	18
1. Le dispositif des bourses du gouvernement français (BGF).....	18
2. Les autres bourses .....	19
B. LES ÉCHANGES D'EXPERTISE ET SCIENTIFIQUES .....	19
C. CAMPUS FRANCE .....	19
D. « ATOUT FRANCE ».....	20

<b>DEUXIÈME PARTIE : PREMIER BILAN DE LA LOI DU 27 JUILLET 2010 RELATIVE À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT</b> .....	23
<b>I. LES PERFORMANCES SATISFAISANTES DES OPÉRATEURS ISSUS DE LA LOI DU 27 JUILLET 2010</b> .....	24
<b>A. L'INSTITUT FRANÇAIS : UN OPÉRATEUR À CONFORTER</b> .....	24
1. Un bilan encourageant .....	25
a. La formation des personnels du réseau, une priorité de l'Institut français.....	25
b. Le numérique au cœur des moyens d'intervention de l'Institut français.....	26
c. Le développement de partenariats au profit d'une action plus cohérente et efficace .....	26
2. Un contrat d'objectifs et de moyens en préparation .....	27
a. Les orientations du contrat d'objectifs et de moyens 2015-2017 .....	27
b. Pérenniser l'Institut français en préservant ses moyens .....	28
<b>B. CAMPUS FRANCE : DE NOUVELLES PERSPECTIVES</b> .....	28
1. Une mise en route achevée .....	29
2. Les progrès accomplis.....	29
a. La relation avec les établissements d'enseignement supérieur à travers le Forum Campus France .....	29
b. La gestion des bourses du Gouvernement français et des gouvernements étrangers .....	30
c. La mise en place d'une chaîne de l'accueil .....	30
3. Les chantiers en cours.....	31
a. La participation de Campus France à la constitution de guichets uniques d'accueil des étudiants étrangers .....	31
b. Le lancement de la plate-forme alumni .....	31
c. L'apport du numérique aux coopérations internationales .....	32
d. L'appui à la stratégie d'internationalisation des établissements .....	32
e. La viabilité du modèle économique.....	33
<b>C. FRANCE EXPERTISE INTERNATIONAL, UN OPÉRATEUR PERFORMANT APPELÉ À DISPARAÎTRE</b> .....	34
a. Un chiffre d'affaires en constante progression.....	34
b. Une diversification des secteurs d'activité et des bailleurs.....	34
c. Développer des partenariats pour renforcer la cohérence de l'offre française .....	36
d. Élaborer des dispositifs novateurs pour répondre à des sollicitations en gré à gré d'États ou d'organisations internationales .....	36

<b>II. LA RÉFORME INACHEVÉE DE L’ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE .....</b>	<b>38</b>
<b>A. DES OPÉRATEURS NON STABILISÉS.....</b>	<b>38</b>
1. Un nouveau regroupement des opérateurs publics de l’expertise technique internationale : la création de l’AFETI .....	38
a. Le modèle économique .....	39
b. Les personnels de la future agence .....	39
c. L’unification du financement .....	40
d. La question du pilotage .....	40
2. Des opérateurs dont le périmètre peut évoluer.....	41
<b>B. UN RÉSEAU CULTUREL EN QUESTIONNEMENT .....</b>	<b>41</b>
1. Des tensions persistantes.....	41
2. Un soutien défaillant aux opérateurs de l’expertise technique internationale.....	43
3. Le statut juridique incertain des établissements à autonomie financière (EAF)....	44
4. La question du rattachement du réseau de coopération et d’action culturelle à l’opérateur culturel .....	45
<b>C. UN PILOTAGE LACUNAIRE.....</b>	<b>47</b>
1. Un pilotage interministériel insuffisant.....	47
2. La persistance de doublons au sein de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats.....	49
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>51</b>
<b>I. AUDITION DU MINISTRE.....</b>	<b>51</b>
<b>II. PRÉSENTATION DE L’AVIS .....</b>	<b>51</b>
<b>III. EXAMEN DES CRÉDITS .....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS .....</b>	<b>61</b>



## INTRODUCTION

La mission « *Action extérieure de l'État* » comprend quatre programmes – 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* », 151 « *Français à l'étranger et affaires consulaires* », 185 « *Diplomatie culturelle et d'influence* » et 341, nouveau programme dédié à la « *Conférence Paris climat 2015* » – qui regroupent l'ensemble des crédits du ministère des Affaires étrangères et du développement international, à l'exception de ceux relevant du programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en voie de développement* » rattaché à la mission interministérielle « *Aide publique au développement* ».

Dans le projet de loi de finances pour 2015, ses crédits s'établissent, en euros courants, à 3 093 millions d'euros en autorisations d'engagement, et à 2 962,3 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'élève, à structure constante (sans intégrer les crédits affectés au nouveau programme « *Conférence Paris climat 2015* »), à 2 919 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 1,03 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

La participation du budget de la mission à l'effort de redressement des finances publiques se traduit également par une diminution du plafond d'emplois de 220 ETP. Entre 2013 et 2015, le plafond d'autorisation du ministère a diminué de 601 ETP, soit une réduction de 4,06 % par rapport au plafond 2013.

Le présent avis ne porte que sur les crédits prévus au programme 185 « *Diplomatie culturelle et d'influence* », dont les grandes lignes seront 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, dressera un bilan de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre 2009 la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, près de **99 %** des réponses étaient parvenues au rapporteur pour avis.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION**

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées pour 2015	FDC et ADP attendus en 2015	Ouverts en LFI pour 2014	Demandés pour 2015	FDC et ADP attendus en 2015
105 <b>Action de la France en Europe et dans le monde</b>	1 840 499 521	1 794 700 146	4 198 175	1 847 899 521	1 799 665 146	4 198 175
01 Coordination de l'action diplomatique	87 958 112	82 729 358	591 000	87 958 112	82 729 358	591 000
02 Action européenne	49 790 333	49 428 699		49 790 333	49 428 699	
04 Contributions internationales	799 105 555	756 277 501		799 105 555	756 277 501	
05 Coopération de sécurité et de défense	94 321 357	93 763 570		94 321 357	93 763 570	
06 Soutien	229 337 164	230 623 705	277 175	236 737 164	235 588 705	277 175
07 Réseau diplomatique	579 987 000	581 877 313	3 330 000	579 987 000	581 877 313	3 330 000
185 <b>Diplomatie culturelle et d'influence</b>	725 530 123	745 507 692		725 530 123	745 507 692	
01 Animation du réseau	44 280 002	43 980 917		44 280 002	43 980 917	
02 Coopération culturelle et promotion du français	74 199 735	67 314 899		74 199 735	67 314 899	
03 Enjeux globaux	8 784 800	8 643 800		8 784 800	8 643 800	
04 Attractivité et recherche	101 296 167	106 233 188		101 296 167	106 233 188	
05 Agence pour l'enseignement français à l'étranger	417 337 600	408 164 838		417 337 600	408 164 838	
06 Dépenses de personnel concourant au programme "Diplomatie culturelle et d'influence"	79 631 819	80 790 050		79 631 819	80 790 050	
07 Développement international – Tourisme (nouveau)		30 380 000			30 380 000	
151 <b>Français à l'étranger et affaires consulaires</b>	376 012 563	373 757 248	515 000	376 012 563	373 757 248	515 000
01 Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	211 255 969	200 200 705	15 000	211 255 969	200 200 705	15 000
02 Accès des élèves français au réseau AEFÉ	118 812 000	125 500 000		118 812 000	125 500 000	
03 Instruction des demandes de visa	45 944 594	48 056 543	500 000	45 944 594	48 056 543	500 000
341 <b>Conférence 'Paris Climat 2015' (nouveau)</b>		179 000 000			43 400 000	
01 Préparation et suivi de la COP21 (nouveau)		20 500 000			19 000 000	
02 Organisation de la COP21 (nouveau)		151 000 000			16 900 000	
03 Accueil des délégations étrangères (nouveau)		7 500 000			7 500 000	

## **PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » : LA NOUVELLE BAISSÉ EST-ELLE COMPATIBLE AVEC L'AMBITION D'UNE « DIPLOMATIE GLOBALE » ?**

Au sein de la mission « *Action extérieure de l'État* », le programme « *Diplomatie culturelle et d'influence* », regroupe l'ensemble des moyens dédiés à la coopération culturelle et d'influence, ainsi que les crédits destinés au service d'enseignement public français à l'étranger.

L'élargissement, depuis avril 2014, des compétences du ministère des affaires étrangères et du développement international au commerce extérieur et à la promotion du tourisme et de l'attractivité du territoire a engendré un changement de périmètre du programme 185 qui intègre désormais la subvention à l'agence de développement touristique de la France « Atout France » qui a été transférée du programme 134 « *Développement des entreprises et du tourisme* » de la mission « *Économie* » vers le programme 185.

Le programme 185 regroupe donc désormais les crédits afférents à la politique d'attractivité, au développement du tourisme, de la culture, de l'éducation, de la coopération universitaire et scientifique et à la francophonie. L'ensemble de ces domaines d'activités s'inscrivent dans le cadre de l'orientation fixée par le Président de la République pour l'action extérieure de l'État et dénommée « diplomatie globale ».

Conduite par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) avec le soutien du réseau culturel et de six opérateurs principaux – l'Institut français, Campus France, France expertise internationale, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et l'agence « Atout France » –, la diplomatie globale a pour objectifs, dans un contexte marqué par l'accroissement de la compétition internationale :

- la poursuite d'une politique d'attractivité de qualité ;
- le développement de la langue française (accessibilité des médias, mobilité dans l'espace francophone, renforcement de l'enseignement du français) ;
- la promotion de l'influence culturelle et intellectuelle de la France ;
- l'aide à la mise en place de partenariats scientifiques de haut niveau ;
- le développement de la diplomatie économique et la promotion du tourisme ;
- la promotion et la préservation des biens publics mondiaux.

À périmètre courant, les crédits du programme s'élèvent à 664,7 millions d'euros (hors dépenses de personnels), soit une augmentation de 2,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Ce montant tient compte en effet de la subvention au groupement d'intérêt économique (GIE) « Atout France » (30,4 millions d'euros en 2015).

À périmètre constant, les crédits du programme diminuent de 1,8 % en 2015 par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 et s'élèvent à 634,3 millions d'euros (hors dépenses de personnels) en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Si les crédits de fonctionnement et d'intervention du réseau de coopération et d'action culturelle sont à peu près préservés, la participation du programme 185 à l'effort de réduction des dépenses publiques se traduit par la baisse de 2 % des subventions versées aux opérateurs (Agence pour l'enseignement français à l'étranger, Institut français, Campus France), représentant un montant total d'économies de 9 millions d'euros.

À périmètre courant, les crédits du programme 185 représentent 22,4 % des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », et 25,1 % en incluant les dépenses de personnel.

Ces dernières constituent 10,8 % (80,79 millions d'euros) des crédits du programme 185, en légère hausse par rapport à la loi de finances initiale 2014 (79,6 millions d'euros), en raison des transferts (3,8 millions d'euros).

Le plafond d'emplois du programme s'établit à 918 ETPT, en hausse de 7 ETPT par rapport à 2014 en raison du transfert de 38 ETP du GIP Atout France jusqu'ici mis à disposition de l'opérateur par le programme 134. Pour mémoire, le plafond d'emplois du programme était de 973 ETPT en 2013 et de 1 048 ETPT en 2012.

#### ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX AU PROGRAMME

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 Animation du réseau		43 980 917	43 980 917		43 980 917	43 980 917
02 Coopération culturelle et promotion du français		67 314 899	67 314 899		67 314 899	67 314 899
03 Enjeux globaux		8 643 800	8 643 800		8 643 800	8 643 800
04 Attractivité et recherche		106 233 188	106 233 188		106 233 188	106 233 188
05 Agence pour l'enseignement français à l'étranger		408 164 838	408 164 838		408 164 838	408 164 838
06 Dépenses de personnel concourant au programme "Diplomatie culturelle et d'influence"	80 790 050	0	80 790 050	80 790 050	0	80 790 050
07 Développement international – Tourisme		30 380 000	30 380 000		30 380 000	30 380 000
Total	80 790 050	664 717 642	745 507 692	80 790 050	664 717 642	745 507 692

Source : *Projet annuel de performances 2015.*

## **I. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER**

L'enseignement français à l'étranger se déploie à travers le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), outil central de la diplomatie d'influence en matière linguistique, culturelle, politique et économique.

### **A. LES ÉTABLISSEMENTS DU RÉSEAU DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER**

Le réseau de l'enseignement français à l'étranger compte 488 établissements scolaires répartis dans plus de 130 pays, dont 75 établissements en gestion directe, qui sont des services déconcentrés de l'AEFE, et 156 établissements conventionnés gérés par des associations de droit privé, français ou étranger, liés à l'Agence par un accord. Ces deux catégories d'établissements constituent le réseau proprement dit de l'AEFE.

Ils perçoivent des subventions versées par l'Agence qui assure également la rémunération des personnels titulaires grâce, d'une part, à la subvention qui lui est allouée par l'État, et d'autre part aux « remontées » que les établissements effectuent d'une partie des droits de scolarité acquittés par les familles (participation financière complémentaire).

Les autres établissements, appelés « partenaires » (dits auparavant « uniquement homologués ») ont signé avec l'Agence des accords permettant un pilotage souple et au plus proche de la situation particulière des établissements.

L'ensemble des établissements de l'AEFE accueille, pour l'année 2013-2014, 319 417 élèves (en augmentation de 0,8 % par rapport à l'année précédente), avec une part d'élèves étrangers représentant 62,4 % des effectifs. Le réseau de l'AEFE proprement dit scolarise 185 451 élèves, dont 49,1 % de Français.

Pour répondre aux besoins d'extension du réseau sous une forme autre que l'homologation, diversifier l'offre d'une éducation « à la française » et développer notre présence éducative dans le monde en tenant compte de la contrainte budgétaire, un label d'excellence, le « Label FrancÉducation », a été créé à destination des établissements étrangers à programmes nationaux proposant des contenus francophones de grande qualité. Mis en place en 2012 dans le cadre du Plan de développement de l'enseignement français à l'étranger, ce label a été attribué à 32 établissements en 2012 et 2013. En 2014, le nombre d'établissements labellisés a été porté à 57, dans 16 pays, avec une prédominance d'établissements dans les pays européens (40 établissements dans 11 pays). L'objectif, à l'horizon 2020, est d'atteindre une centaine d'établissements labellisés.

Par ailleurs, un plan d'actions en faveur de l'enseignement français à l'étranger, présenté en août 2013 par Mme Conway-Mouret, ministre déléguée

chargée des Français de l'étranger, a prévu de développer l'offre d'enseignement vers les zones de croissance des communautés françaises expatriées et vers les territoires jugés prioritaires pour notre diplomatie, sans charges supplémentaires pour le budget de l'État, en s'appuyant sur le partenariat avec les établissements homologués autofinancés et le redéploiement géographique des moyens de l'AEFE vers des zones prioritaires pour notre diplomatie. Cette stratégie impliquera un redéploiement progressif des moyens, notamment humains, qui se fera à l'occasion des renouvellements de postes.

## B. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et de la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, l'AEFE reçoit une dotation au titre de l'action 5 « *Agence pour l'enseignement français à l'étranger* » du programme 185 « *Diplomatie culturelle et d'influence* » et une, au titre de l'action 2 « *Accès des élèves français au réseau AEFE* » du programme 151 « *Français à l'étranger et affaires consulaires* » qui sert à financer l'aide à la scolarisation des élèves français du réseau.

### 1. Les moyens de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

– Pour 2015, la dotation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est fixée à 408,2 millions d'euros, en baisse de 2 % par rapport à 2014, conformément aux normes d'économies gouvernementales sur les opérateurs, et représente 54,7 % des crédits du programme 185. Les crédits du programme 151 destinés aux bourses scolaires s'élèvent à 125,5 millions d'euros, la dotation intégrant la réutilisation totale, à l'horizon 2015, des sommes économisées par la suppression de la prise en charge (voir *infra*). Le montant de la dotation du ministère des affaires étrangères et du développement international à l'Agence inclut, en outre, un montant de 3,5 millions d'euros de transferts du programme 185 (cf. tableau ci-dessous).

(en milliers d'euros)

AEFE	Réalisation 2013		LFI 2014		LFI 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Programme 185</b>						
<b>Subvention pour charge de service public</b>	420 444	420 444	416 500	416 500	408 165	408 165
<b>Transferts</b>	3 549	3 549	3 549	3 549	3 549	3 549
<b>Total</b>	423 993	423 993	420 049	420 049	411 714	411 714

Source : *Projet annuel de performances 2015*.

– Les ressources propres du budget agrégé de l'AEFE proviennent de deux sources : d'une part, des recettes propres des établissements en gestion directe (essentiellement constituées des frais de scolarité), soit 352,2 millions d'euros ; d'autre part, les ressources propres du siège, qui s'élèvent à

246,3 millions d'euros, et proviennent essentiellement de la participation des établissements du réseau à la rémunération des résidents, ainsi que du remboursement des heures supplémentaires et des indemnités de jury, auxquels s'ajoute une contribution de 6 % assise sur les frais de scolarité perçus par chaque établissement, en gestion directe ou conventionné, pour financer les pensions de retraite des personnels de l'agence.

En 2015, le plafond d'emplois de l'Agence s'établit à 6 253 ETPT, en baisse de 100 ETPT par rapport à 2014. 166 ETPT sont affectés au siège (soit 5 ETP de plus qu'en LFI 2014, en raison d'un transfert de 5 ETP d'expatriés) ; 1 127 ETPT sont résidents soit une stabilité par rapport à la LFI 2014 et 4 960 ETPT sont expatriés (soit 5 ETP de moins qu'en LFI 2014).

Les emplois hors plafond sont stabilisés par rapport à la loi de finances pour 2014 à hauteur de 4 661 ETPT. Ils comprennent 20 ETPT d'expatriés (qui permettent à l'Agence de développer des actions de coopération éducative par des mises à disposition autofinancées), 401 ETPT de résidents, à coût complet (remboursés intégralement sur leurs ressources propres par les établissements du réseau au siège de l'Agence), ainsi que 4 240 ETPT de droit local recrutés dans les établissements en gestion directe.

L'AEFE organise la formation continue de l'ensemble de ses personnels.

## **2. Les charges de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger**

L'Agence assume des charges importantes : aide à la scolarité, contribution aux pensions civiles des personnels et entretien du parc immobilier des établissements en gestion directe.

- Le montant annuel de subvention versé à l'AEFE pour couvrir *l'aide à la scolarité* est rattaché à l'action 2 « *Bourses scolaires* » du programme 151. Entre 2007 et 2012, cette subvention se répartissait entre deux dispositifs d'aide à la scolarité : les bourses scolaires attribuées aux familles françaises sur critères sociaux d'une part, et la PEC (« prise en charge » des frais de scolarité sans condition de ressources versée aux élèves du second cycle du secondaire), d'autre part.

La mise en place de la PEC s'étant accompagnée d'une explosion de la dépense consacrée aux bourses scolaires – plus 90 % entre 2007 et 2012 –, rendant le système de financement insoutenable, la mesure a été supprimée<sup>(1)</sup> pour la rentrée de septembre 2012 pour les pays du rythme nord, et début 2013 pour les pays du rythme sud.

La suppression de la PEC a constitué la première étape d'une réforme plus globale et profonde de l'aide à la scolarité. Un nouveau système de bourses scolaires est entré en vigueur à la rentrée de septembre 2013 pour les pays de

---

(1) Cf. article 42 de la loi de finances rectificative du 16 août 2012.

rythme nord et à la rentrée de janvier 2014 pour les pays du rythme sud, avec deux objectifs principaux : retrouver une capacité de maîtrise budgétaire pour financer de façon pérenne l'aide à la scolarité, et réintroduire davantage de justice sociale.

Le nouveau dispositif a substitué une logique d'enveloppe à la logique de guichet qui prévalait dans l'ancien système. Désormais, la dépense de l'aide à la scolarité est prédéterminée par les dotations en loi de finances initiale dont découlent des enveloppes limitatives qui constituent le cadre strict des travaux des commissions locales de bourses : 110,3 millions d'euros pour 2013, 118,8 millions d'euros pour 2014 et 125,5 millions d'euros pour 2015. Ainsi, en 2013, la dépense de l'aide à la scolarité a été contenue dans les crédits inscrits en loi de finances initiale, ce qui s'est traduit par une évolution du coût moyen de l'aide accordée par boursier beaucoup plus mesurée qu'auparavant : plus 0,2 % en 2013-2014 dans le rythme nord (contre 8 % l'année précédente) et plus 5,7 % en 2014 dans le rythme sud (contre 11 % l'année précédente).

Par ailleurs, la répartition des quotités de bourses est corrélée au niveau de revenu des familles, ce qui garantit une meilleure ventilation des crédits disponibles entre les familles, et donc une plus grande équité. La concentration des moyens disponibles vers les familles les plus en difficulté a réduit sensiblement les quotités de bourse pour un grand nombre de familles : le pourcentage des familles ayant bénéficié d'une bourse à 100 % est passé de 59 % en 2012-2013 à 45 % en 2013-2014.

Pour l'année 2013-2014, le nombre de bourses attribuées s'est élevé à 23 883 dans les pays de rythme nord, et à 1 787 dans les pays de rythme sud (année 2013).

● *L'intégration de la part patronale de la pension civile des personnels* dans les charges de l'Agence à compter de 2009 a affecté l'équilibre de son budget par une dépense nouvelle de plus de 120 millions d'euros soumise chaque année à une progression aussi importante qu'incertaine puisque liée au taux de pension. Afin de compenser le transfert de charge, l'État a augmenté de 130 millions d'euros à compter de 2010 la subvention annuelle versée à l'Agence. Mais il est apparu que cet abondement serait rapidement insuffisant, générant à court terme un déficit structurel de recettes toujours croissant.

Aussi le conseil d'administration de l'Agence a-t-il instauré, à compter de 2009, une contribution de 6 % (dite « remontée ») assise sur les frais de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés destinée pour partie à contribuer au financement des pensions civiles. En raison de l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés dans les établissements en gestion directe et conventionnés, cette contribution permet de dégager des recettes supplémentaires annuelles.

Les dotations allouées et consommées à ce titre en 2012 et 2013 ainsi que les prévisions pour 2014 et 2015 sont les suivantes :

(en euros)

	Pension civile Dotation consommée 2012	Pension civile Dotation consommée 2013	Pension civile BP 2014	Pension civile BP 2015
<b>Dotation allouée et consommée</b>	148 759 108	163 275 189	167 500 105	170 292 298
<b>Différentiel N-1</b>	8 446 996	14 516 081	4 224 916	2 792 193

Source : Ministère des Affaires étrangères.

Le 19 février 2013, le tribunal administratif de Paris a annulé cette décision d'instituer une contribution assise sur les frais de scolarité. L'Agence a fait appel de ce jugement auprès du Conseil d'État et a, par ailleurs, obtenu un sursis à exécution. En attendant le règlement au fond, le principe d'une « participation financière complémentaire » a été voté par le conseil d'administration de l'Agence en novembre 2013, autorisant la directrice de l'AEFE à déterminer annuellement et pour chaque établissement le montant de la participation complémentaire destinée à compenser les charges de pension civile.

- *La programmation immobilière de l'AEFE* votée par son conseil d'administration concerne les opérations immobilières dans les établissements en gestion directe dont l'Agence assure la maîtrise d'ouvrage.

L'AEFE finance depuis 2005 sa programmation immobilière à la fois sur ses fonds propres et sur ceux des établissements à gestion directe, dans le cadre d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, adopté par le conseil d'administration du 30 novembre 2011. Chaque opération est préalablement autorisée par le Conseil d'administration de l'Agence, dans le cadre de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

En 2013, l'AEFE a engagé des dépenses à hauteur de 12 millions d'euros, dont 5,5 millions d'euros par fonds propres de l'Agence et 6,5 millions d'euros par financement d'avances de l'Agence France Trésor<sup>(1)</sup>. La prévision de dépenses pour 2014 s'élève à 23,7 millions d'euros, dont 9 millions d'euros par fonds propres de l'Agence, 4,1 millions d'euros par financement d'avances de l'Agence France Trésor et 10,2 millions d'euros par emprunt.

Par ailleurs, l'AEFE soutient les projets immobiliers des établissements conventionnés en participant à leur financement sous la forme de subventions d'investissement, à hauteur d'environ 6 millions d'euros par an.

---

(1) L'AEFE a la possibilité de recourir aux avances de cet organisme depuis que la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour 2011-2014 a interdit aux organismes publics d'emprunter sur une durée supérieure à un an.

## II. LA PROMOTION DU FRANÇAIS ET LA COOPÉRATION CULTURELLE

La promotion de l'influence culturelle et intellectuelle de la France est confiée à titre principal à l'Institut français, opérateur-pivot de l'action culturelle à l'étranger, appuyé par le réseau de coopération et d'action culturelle.

Il convient, à cet égard, de se reporter à la seconde partie de l'avis, qui consacre de larges développements tant à l'Institut français qu'au réseau de coopération et d'action culturelle ; la présente partie ne fournit que des compléments, notamment chiffrés.

### A. L'INSTITUT FRANÇAIS

Sur le programme 185, l'Institut français est rattaché à l'action « *Coopération culturelle et promotion du français* » ; la dotation pour charge de service public inscrite dans le projet de loi de finances pour 2015 est de 29,9 millions d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiements).

(en milliers d'euros)

Institut français	Réalisation 2013		LFI 2014		LFI 2015	
Programme 185	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Subvention pour charge de service public</b>	42 141	42 141	39 492	39 492	29 966	29 966

Source : *Projet annuel de performances 2015.*

La subvention pour charge de service public prévue par le projet de loi de finances pour 2014 intégrait le montant alloué aux douze postes intégrés dans le cadre de l'expérimentation du rattachement à l'opérateur du réseau culturel. La fin de l'expérimentation étant intervenue à la fin du mois d'octobre 2013, le montant de la subvention, qui était initialement de 39,5 millions d'euros, s'élève en réalité à 30,6 millions d'euros, desquels il faut déduire la réserve légale de précaution.

### B. LE RÉSEAU DE COOPÉRATION ET D'ACTION CULTURELLE

La préservation des crédits de fonctionnement et d'intervention du réseau de coopération et d'action culturelle, tant à l'étranger qu'en administration centrale, est une priorité du projet de loi de finances pour 2015.

- S'agissant du réseau public, la réforme liée aux fusions des services de coopération et d'action culturelle et des centres culturels arrivant à son terme, les crédits consacrés à la restructuration du réseau sont réduits à 0,4 million d'euros.

– Les dotations de fonctionnement aux établissements à autonomie financière (EAF) culturels – sous-action « *appui général au réseau* » de l'action « *animation du réseau* » –, qui concernent l'ensemble des EAF résultant de la

fusion des services de coopération et d'action culturelle et des centres culturels, s'élèvent à 37,6 millions d'euros, en hausse de 6 % par rapport au projet de loi de finances pour 2014.

Elles complètent la part d'autofinancement des établissements, qui sont fortement incités à accroître leurs ressources propres.

En 2013, le taux d'autofinancement des EAF a été largement supérieur à l'objectif fixé à 60 % et a atteint en moyenne 66,4 % (hors dépenses des personnels expatriés), soit un montant de 110 millions d'euros. Cette performance est due, notamment, aux réductions des dotations d'État (moins 2,5 % en 2012 et moins 4 % en 2013) qui ont contraint certains EAF à revoir leurs charges de fonctionnement et à développer une politique de partenariats. Pour 2014, le taux d'autofinancement est estimé à 61,2 %.

Le ratio d'autofinancement varie néanmoins en fonction du contexte local, le niveau de recettes étant lié au contexte politique, juridique, social et économique des pays, ainsi qu'aux domaines d'activité (la mise au point d'un partenariat est plus complexe que l'inscription à un cours de langue, par exemple).

Pour la période 2014-2017, l'objectif a été fixé à 67 % d'autofinancement, soit un niveau relativement élevé compte tenu des contraintes existantes, puisque la généralisation au 1<sup>er</sup> janvier 2013 de la fusion des structures, qui concerne désormais 96 établissements, a conduit à transférer vers l'autonomie financière des EAF des actions à caractère plus régalien dans les domaines linguistique, universitaire, audiovisuel.

Toutefois, les coûts de structure n'étant pas indéfiniment compressibles et la dynamique des ressources propres trouvant ses limites, une réduction trop importante des dotations pourrait affecter l'ensemble du réseau culturel et de coopération.

– Les dotations pour opérations aux EAF s'élèvent à 18,13 millions d'euros, en hausse de 5,25 % par rapport à 2014. Il convient de rappeler que les missions des EAF se sont élargies en 2010 et couvrent de façon intégrée les trois secteurs de la culture, de la langue française et de l'attractivité. Par ailleurs, depuis 2010, un plafond d'autorisations d'emplois a été mis en œuvre ; il est fixé pour 2015 à 3 489 ETP, en baisse de 75 ETP par rapport à 2014.

• Le soutien financier du ministère des affaires étrangères et du développement international à la Fondation et au réseau des alliances françaises prévu par le projet de loi de finances pour 2015 est maintenu par rapport à 2014. Il est consacré d'une part, à la Fondation Alliance française de Paris et aux délégations générales de l'Alliance française (1,35 million d'euros) et, d'autre part, aux subventions versées par les ambassades aux alliances françaises locales, notamment dans le cadre d'actions en partenariat – formations, certifications, manifestations culturelles – (5,67 millions d'euros).

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères et du développement international finance la mise à disposition des alliances de personnels expatriés (74 agents en 2014 sur le programme 185).

### **III. LA POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ**

En matière d'attractivité, les moyens destinés aux bourses et aux échanges d'expertise sont préservés et s'établissent à 71,6 millions d'euros pour les bourses, et à 16,4 millions d'euros pour les échanges d'expertise et scientifiques. Ils sont majoritairement gérés par Campus France, opérateur pour la mobilité et l'attractivité. Par ailleurs, la politique d'attractivité intègre désormais une nouvelle dimension « tourisme », qui sera mise en œuvre par le réseau en partenariat étroit avec le GIP « Atout France ».

#### **A. LES BOURSES DE MOBILITÉ DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE**

Depuis plusieurs années, la politique d'octroi de bourses privilégie l'excellence académique des étudiants aux niveaux master et doctorat, dans certaines filières prioritaires (sciences de l'ingénieur, économie, gestion, management et droit). Elle vise principalement à soutenir les partenariats universitaires les plus performants et à favoriser le développement de la mobilité encadrée, dont la qualité est en moyenne meilleure que celle de la mobilité spontanée et dont le suivi est plus facile à assurer ; l'accent est mis sur les cotutelles de thèse dans le cadre d'une charte de qualité, préparée en pendant à la charte européenne de qualité pour la mobilité.

À l'instar des autres moyens mis en œuvre par la diplomatie d'influence, l'instrument des bourses est souvent complémentaire d'autres instruments, dans une logique de projet intégré (octroi de bourses d'études en écoles spécialisées pour des fonctionnaires des finances, opération d'appui à l'amélioration des circuits de recette et dépense des États bénéficiaires).

##### **1. Le dispositif des bourses du gouvernement français (BGF)**

Le dispositif des bourses du gouvernement français suit une réglementation interministérielle édictée par un arrêté du 27 décembre 1983, et dont les modalités tarifaires ont fait l'objet d'arrêtés rectificatifs successifs jusqu'en 2002.

Il se compose de deux volets : d'une part, les bourses allouées par les postes diplomatiques (47,5 millions d'euros), dont la gestion est assurée par Campus France ; et d'autre part, les programmes de bourses sur crédits de l'administration centrale (19 millions d'euros) – notamment les programmes Eiffel et Quai d'Orsay entreprises cofinancés par le secteur privé français –, gérés par le ministère.

## 2. Les autres bourses

Outre le dispositif des Bourses du gouvernement français, dont les crédits sont majoritairement regroupés sous la rubrique « *bourses* » du programme 185, des bourses sont attribuées via différents canaux :

- Les postes diplomatiques mettent en œuvre des programmes de bourses cofinancées localement sous la forme de subventions versées aux associations et établissements locaux d'enseignement partenaires. Les montants sont alors imputés sur la rubrique « *Autres moyens bilatéraux d'influence* ».

- Les bourses du programme « Excellence Major » sont gérées par l'AEFE et permettent aux anciens élèves des lycées français à l'étranger de poursuivre leurs études supérieures en France au-delà du premier cycle universitaire. La part des subventions attribuées à ces bourses sera de l'ordre de 3,6 millions d'euros en 2015.

- L'université franco-allemande (UFA) attribue des bourses pour plus de 6 millions d'euros. L'université est cofinancée à parts égales par la France et l'Allemagne pour un total de 11,6 millions d'euros en 2014. Le nombre d'étudiants participant à un cursus labellisé par l'UFA en 2013/2014 s'élève à près de 6 000 étudiants par an (plus 20 % entre 2011 et 2013), dont environ la moitié est en mobilité dans le pays partenaire et bénéficie à ce titre d'une aide de l'UFA. La contribution du ministère des affaires étrangères et du développement international, d'un montant de 2,9 millions d'euros, reste stable par rapport à 2014.

## B. LES ÉCHANGES D'EXPERTISE ET SCIENTIFIQUES

Les échanges comprennent à la fois des missions d'experts intervenant dans des pays étrangers et des invitations dans le cadre de l'organisation de séminaires et de conférences. Par ailleurs, une soixantaine de programmes conjoints de recherche, dits « partenariats Hubert Curien » ou programmes assimilés facilitent la mobilité des jeunes chercheurs.

## C. CAMPUS FRANCE

L'essentiel des informations concernant l'opérateur figurant dans la seconde partie de l'avis, la présente partie ne fournit que des compléments, notamment chiffrés.

- Au plan budgétaire, Campus France se rattache dans le programme 185 aux actions :

- « *Coopération culturelle et promotion du français* », au sein de laquelle le montant des bourses et des échanges d'expertise s'élève à 7,6 millions d'euros ;

– « *Enjeux globaux* » au sein de laquelle le montant des bourses et des échanges d’expertise est prévu à hauteur de 3,6 millions d’euros ;

– « *Attractivité et recherche* », qui comprend la subvention pour charge de service public, soit 3,98 millions d’euros en 2015 et des transferts du programme 185 à hauteur de 76,8 millions d’euros :

(en milliers d’euros)

Campus France	Réalisation 2013		LFI 2014		LFI 2015	
	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
<b>Programme 185</b>						
<b>Subvention pour charge de service public</b>	4 136	4 136	4 062	4 062	3 981	3 981
<b>Transferts</b>	47 677	47 677	85 597	85 597	87 990	87 990
<b>Total</b>	51 813	51 813	87 659	87 659	91 971	91 971

Source : *Projet annuel de performances 2015*.

● S’agissant des emplois, Campus France rémunère 258 ETPT, une diminution de 2 ETP sous plafond étant appliquée à l’opérateur en 2015 dans le cadre des économies liées au redressement des comptes publics.

#### CONSOLIDATION DES EMPLOIS DE CAMPUS FRANCE

(en équivalent temps plein)

	Réalisation 2013 <sup>(1)</sup>		LFI 2014 <sup>(2)</sup>		PLF 2015
<b>Emplois rémunérés par l’opérateur :</b>	<b>241</b>	<b>241</b>	<b>260</b>	<b>260</b>	<b>258</b>
– sous plafond	240	238	235	235	233
– hors plafond	1	3	25	25	25
<b>Autres emplois en fonction dans l’opérateur :</b>		<b>0</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
– rémunérés par l’État par d’autres programmes		0		1	1

(1) La réalisation 2013 reprend la présentation du RAP 2013.

(2) LFI ou LFR le cas échéant.

Source : *Projet annuel de performances 2015*.

#### D. « ATOUT FRANCE »

Le renforcement de l’attractivité de notre pays passe par une meilleure articulation entre notre action culturelle extérieure et la promotion de la destination « France » en matière touristique. Cette nouvelle dimension doit être intégrée à tous les niveaux des politiques traditionnellement menées par les services de coopération et d’action culturelle (coopération universitaire, éducative et culturelle), en partenariat étroit avec l’agence « Atout France ».

Le groupement d’intérêt économique Atout France, agence de développement touristique de la France, résulte du rapprochement, opéré par la loi

du 22 juillet 2009, entre Maison de la France, agence de promotion de la France à l'étranger, et ODIT France, agence d'ingénierie touristique.

Ses missions et ses objectifs sont inscrits dans une convention signée en 2010. Un contrat d'objectifs et de performances (COP) fixe le cadre des actions de l'opérateur pour la période 2013-2016.

Atout France a trois missions complémentaires :

– promouvoir et développer la marque « Rendez-vous en France » à l'international ;

– adapter l'offre française à la demande touristique nationale et internationale ;

– accompagner les partenaires français, privés comme publics, en vue d'accroître leur compétitivité économique.

Il répond à l'ambition d'appuyer le développement du secteur touristique en rassemblant les moyens auparavant éclatés entre la connaissance du secteur, l'ingénierie de l'offre et la promotion internationale de cette offre. Il s'agit de renforcer l'attractivité de la France tant pour les touristes que pour les investisseurs, d'orienter les financements vers les secteurs et les produits à forte valeur ajoutée, d'accompagner les investissements structurants et de favoriser l'innovation ainsi que sa diffusion.

Dans cette perspective, Atout France utilise les fonds publics pour mobiliser d'autres partenaires et obtenir un effet de levier afin d'accroître l'efficacité de l'action de l'État. En effet, bien que première destination mondiale pour les touristes étrangers, la France a vu ses parts de marché dans le tourisme international reculer. Elle a perdu depuis 2002 son rang de leader européen en matière de recettes provenant de visiteurs étrangers (2<sup>e</sup> place européenne et 3<sup>e</sup> place mondiale après les États-Unis et l'Espagne).

L'agence compte plus de 400 collaborateurs en France et à l'étranger, et 35 bureaux dans 32 pays. Pour 2015, la subvention pour charge de service publique inscrite dans le programme 185 s'élève à 30,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Dans le projet de loi de finances initiale pour 2014, elle s'élevait à 31 millions d'euros, inscrits sur le programme 134 « *Développement des entreprises et du tourisme* ».



## **DEUXIÈME PARTIE : PREMIER BILAN DE LA LOI DU 27 JUILLET 2010 RELATIVE À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

La loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État participe de la mise en place d'un nouveau modèle d'action culturelle de la France à l'étranger dans un contexte de très forte contrainte budgétaire et de compétition accrue pour l'influence.

Cette réforme, envisagée dès 1979, a été engagée dans le cadre du Livre Blanc de 2008 sur la politique étrangère et européenne de la France<sup>(1)</sup> et de la révision générale des politiques publiques autour de trois mesures principales destinées à développer la présence et l'influence de la France à l'étranger, en renforçant la cohérence et l'efficacité de son action culturelle extérieure :

– constitution en 2009, par fusion de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et de la direction des affaires économiques (DE) du ministère des affaires étrangères, de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), chargée de définir la stratégie et de piloter les opérateurs ;

– fusion, sous un label unique, des services de coopération et d'action culturelle et des centres culturels au sein d'un établissement doté d'une grande autonomie financière ; entamée en 2009, la fusion s'est achevée au début de l'année 2013 ;

– regroupement des vecteurs de l'influence culturelle française à l'étranger au sein d'un nombre limité d'opérateurs nationaux. Dans cette logique, la loi du 27 juillet 2010 a créé trois opérateurs dotés du statut d'établissement public industriel et commercial, et chargés respectivement de l'action culturelle extérieure, des politiques de mobilité et d'attractivité dans l'enseignement supérieur et la recherche, et enfin de l'expertise technique internationale.

Si le recul est encore insuffisant pour dresser un bilan approfondi de la loi du 27 juillet 2010, les travaux conduits par la Cour des comptes et le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale<sup>(2)</sup>, ainsi que les auditions

---

(1) Cf. *La France et l'Europe dans le monde, Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020* – A. Juppé, L. Schweitzer – La Documentation française – 2008.

(2) Cf. *Le réseau culturel de la France à l'étranger – Communication au président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – Cour des Comptes – septembre 2013 ; Évaluation du réseau culturel à l'étranger : 17 propositions pour dynamiser l'influence de la France – Rapport d'information – Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – décembre 2013.*

menées par le rapporteur pour avis et les contributions qui lui sont parvenues du terrain <sup>(1)</sup>, permettent de tirer des premières conclusions.

La réforme opérée par la loi du 27 juillet 2010 reste très en deçà du projet de création d'une agence culturelle unique évoqué par le rapport Rigaud de 1979 <sup>(2)</sup>, en deçà également de l'ambition du projet de loi initial qui prévoyait de fédérer tous les secteurs de la diplomatie d'influence autour d'un nombre restreint d'opérateurs dotés de compétences transversales.

Si les performances des opérateurs créés en 2010 sont dans l'ensemble satisfaisantes, la réforme de l'action culturelle extérieure ne constitue « *qu'une réponse partielle et timorée aux vrais défis* » <sup>(3)</sup> et l'on peut douter qu'elle apporte les changements structurels profonds nécessaires à la France pour mener la diplomatie « globale » souhaitée par le ministre des affaires étrangères et du développement international <sup>(4)</sup>, s'agissant tant des opérateurs, que du réseau de coopération et d'action culturelle, ou encore du pilotage.

## **I. LES PERFORMANCES SATISFAISANTES DES OPÉRATEURS ISSUS DE LA LOI DU 27 JUILLET 2010**

### **A. L'INSTITUT FRANÇAIS : UN OPÉRATEUR À CONFORTER**

Mis en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international, l'Institut français est l'opérateur chargé de l'action culturelle extérieure de la France.

Au-delà de la promotion de la création artistique et des industries culturelles françaises, ses missions incluent le soutien à l'activité d'enseignement du réseau culturel français, le renforcement de la place de la France dans la diffusion des savoirs et la conduite des débats d'idées, et le conseil et la formation des personnels culturels à l'étranger.

L'évaluation en interne du premier contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2011-2013, signé avec l'État <sup>(5)</sup> le 10 février 2012, conclut à l'apport positif de l'opérateur.

---

(1) Un bref questionnaire concernant la visibilité et l'efficacité du dispositif culturel français à l'étranger a été adressé aux Instituts français et aux Alliances françaises par l'intermédiaire des douze députés représentant les Français de l'étranger. Trente-trois réponses adressées par trente pays de trois circonscriptions sont parvenues au rapporteur pour avis.

(2) Cf. M. Jacques Rigaud : *Rapport au ministre des Affaires étrangères sur les relations culturelles extérieures – La Documentation française – 1980.*

(3) Cf. Anne Gazeau-Secret, « Francophonie et diplomatie d'influence », *Géoéconomie*, 2010/4.

(4) *Discours de clôture de M. Laurent Fabius lors de la XXIIe Conférence des ambassadeurs – 25-30 août 2014.*

(5) *Ministère des affaires étrangères, ministère de la culture et ministère du budget.*

## 1. Un bilan encourageant

Parallèlement à ses autres missions, telles l'organisation de Saisons, ou la représentation de la France dans de grandes manifestations internationales (Biennale de Venise, Festival de Cannes...), l'opérateur a amélioré la visibilité du réseau public à l'étranger par l'imposition d'une marque unique « Institut français » ; il lui a apporté un soutien et renforcé son efficacité à travers l'organisation de formations professionnalisantes, la mise en place d'outils numériques, et le développement de partenariats.

### *a. La formation des personnels du réseau, une priorité de l'Institut français*

Compte tenu de la variété des métiers du réseau culturel, la professionnalisation des agents est une exigence croissante, qui a d'ailleurs été soulignée par la Cour des comptes <sup>(1)</sup> et a fait l'objet d'une recommandation du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale <sup>(2)</sup>.

Les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) ne peuvent plus être seulement des spécialistes du culturel, du monde éducatif ou du développement ; ils doivent être ouverts à l'ensemble des domaines d'action que leur assigne leur tutelle. Ainsi, comme l'a indiqué Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats lors de son audition par le rapporteur, la recherche de financements privés rendue nécessaire par la baisse des subventions publiques procède d'une autre démarche et d'un autre métier que la mise en œuvre d'actions culturelles.

Ces formations, qui préparent tant le départ en poste (gestion, encadrement, levée de fonds) que l'évolution professionnelle (perfectionnement dans une discipline culturelle, renfort de compétences sur les fonctions supports, formations « métiers » spécialisées) permettent, en outre, de mutualiser et d'homogénéiser les pratiques au sein du réseau dans sa double composante publique (instituts français) et associative (alliances françaises). Elles associent l'opérateur Campus France, qui intervient régulièrement sur les thématiques qui relèvent de sa compétence.

En 2012, 33 formations ont été organisées, représentant 142 journées, pour 1 277 participants dont 487 (38 %) recrutés locaux. L'effort porte sur les agents de statut local, qui occupent généralement les postes les plus pérennes dans les structures mais ont peu de possibilités de se former professionnellement dans leur pays de résidence. Sur la totalité des 1 277 personnes, 596 (46,67 %) exercent en

---

(1) *Le réseau culturel de la France à l'étranger – Communication au président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – septembre 2013.*

(2) *Proposition n° 13 : « Poursuivre la démarche de professionnalisation des agents du réseau, en la fondant sur une analyse des compétences requises et des formations nécessaires » – « Évaluation du réseau culturel à l'étranger : 17 propositions pour dynamiser l'influence de la France » – Rapport d'information – Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – décembre 2013.*

Institut français, 318 (24,27 %) en Alliance française et 363 (20,59 %) au sein des services de coopération et d'action culturelle des ambassades.

Onze thèmes de formation correspondant à la diversité des métiers culturels et de coopération ont été développés en 2012, soit près du double par rapport à 2011. Sur les 33 formations organisées en 2012, 10 se sont déroulées en France et 23 dans les postes (dont une accessible à distance).

### ***b. Le numérique au cœur des moyens d'intervention de l'Institut français***

L'Institut français intervient comme base de ressources pour le réseau, en mettant à la disposition de ce dernier de nombreuses plateformes thématiques :

– *Culturethèque*, bibliothèque en ligne qui met à disposition des contenus numériques et les rend accessibles aux inscrits des médiathèques françaises à l'étranger ;

– *IFcinéma*, catalogue de films français à la demande ;

– *IFmobile*, application pour smartphone et tablettes, qui recense les événements programmés ou soutenus par les Instituts français dans le monde ;

– *IFverso*, premier portail internet du livre français à l'étranger lancé en 2013, qui met en ligne près de 100 000 œuvres françaises traduites dans une cinquantaine de langues ; c'est également un réseau social collaboratif interactif destiné aux responsables du livre dans le réseau culturel français à l'étranger et aux professionnels du livre (éditeurs et traducteurs) français et étrangers.

Cette offre numérique rencontre un réel succès et fait l'objet d'une promotion permanente.

En outre, pour optimiser l'offre de cours proposée dans le réseau français à l'étranger, l'Institut français propose aux instituts français et aux alliances françaises des versions améliorées des systèmes d'information et des logiciels de cours.

### ***c. Le développement de partenariats au profit d'une action plus cohérente et efficace***

L'Institut français a signé une trentaine de conventions de partenariats avec les principaux opérateurs culturels français intervenant dans ses domaines d'activité (Fondation Alliance française en premier lieu, mais aussi Unifrance films, TV5 Monde, Centre international d'études pédagogiques, Fédération internationale des professeurs de français, Bibliothèque nationale de France, Campus France, Collège de France, Centre national du livre, Egide, Agence pour l'enseignement français à l'étranger, Centre national des arts plastiques, Institut national de l'audiovisuel, Agence universitaire de la francophonie, Audiovisuel extérieur de la France, etc.) et avec des partenaires européens (Goethe Institut, British Council, Institut Cervantès).

Le pôle Europe, nouvellement créé, a commencé à répondre à des appels à propositions de la Commission européenne et informe le réseau sur les financements européens. Ses activités et sa politique en faveur de la recherche de ressources extrabudgétaires devront être amplifiées et renforcées (voir *infra* 2.b).

Par ailleurs, l'Institut a consacré 2,9 millions d'euros à sa coopération avec les collectivités territoriales (sous forme de cofinancements de projets communs), avec lesquelles vingt-sept conventions de partenariat ont été signées.

## **2. Un contrat d'objectifs et de moyens en préparation**

La fin de l'expérimentation du rattachement du réseau (voir *infra* II) et la mise en place d'une nouvelle gouvernance <sup>(1)</sup> ont retardé l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens 2015-2017. Ce dernier doit en effet porter l'empreinte de la nouvelle équipe de direction et être finalisé avec la direction du budget afin de refléter les orientations du triennal budgétaire 2015-2017. Pour l'année en cours, le cadre d'intervention de l'opérateur a été fixé par une lettre de mission adressée à son président.

### ***a. Les orientations du contrat d'objectifs et de moyens 2015-2017***

Il s'agit de conforter l'Institut français comme opérateur pivot de l'action culturelle extérieure, de renforcer ses priorités d'action et de lui confier de nouvelles tâches : professionnalisation du réseau, développement d'outils numériques innovants, mobilisation des mécénats, meilleure connaissance des publics, rapprochement avec les grands opérateurs culturels nationaux.

De plus, afin d'assurer la cohérence de l'action culturelle, les priorités géographiques et sectorielles du ministère seront intégrées dans le COM. Cette décision répond à la préoccupation exprimée par M. Xavier Darcos, président exécutif de l'Institut français, qui estimait lors de son audition par le rapporteur qu'« *il est nécessaire que la tutelle fasse des choix plus nets, notamment dans le domaine géographique. La difficulté que rencontre l'Institut français aujourd'hui est d'avoir une vocation universelle ; et il me semble qu'il fonctionnerait mieux si, pour la durée d'un COM, on lui fixait des aires d'action très ciblées... d'ailleurs, la contrainte budgétaire fait que l'on ne pourra plus continuer à mener autant d'actions.* »

Comme le précisait M. Pascal Lemaire, adjoint au chef de la mission Échanges culturels de la direction générale de la mondialisation et des partenariats, « *L'idée n'est pas d'abandonner du terrain, mais d'avoir une exigence d'impact et d'évaluation. C'est tout l'enjeu du prochain COM.* »

---

(1) Une nouvelle directrice générale déléguée, Mme Anne Tallineau, ainsi qu'un nouveau secrétaire général, M. Nicolas Gomez, viennent de prendre leurs fonctions. Le président exécutif va bientôt être remplacé, M. Xavier Darcos arrivant au terme de son mandat.

### ***b. Pérenniser l'Institut français en préservant ses moyens***

- *Des subventions en réduction constante*

En 2014, la subvention du ministère des affaires étrangères s'est établie à 39,5 millions d'euros, en baisse de 6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. Pour 2015, la subvention pour charge de service public versée à l'Institut français sera réduite, comme pour les autres opérateurs, de 2 %, conformément à la lettre de cadrage budgétaire 2015-2017, et s'élèvera à 30 millions d'euros.

Ces restrictions budgétaires limitent la montée en puissance de l'opérateur et entravent sa capacité à déployer des projets, d'autant que ses coûts de fonctionnement sont élevés, malgré un effort pour les maîtriser : ils constituent 35,7 % de la totalité de ses dépenses (dont 28,21 % de dépenses de personnel hors investissement) ; les interventions représentent 36 % des dépenses hors investissement.

S'agissant du plafond d'emplois de l'opérateur qui, en loi de finances initiales, s'établissait à 180 ETP sous plafond (en baisse de 2 ETP) et à 2 ETP hors plafond, il a été ramené, en gestion, à la suite de la décision du gouvernement de mettre fin à l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel, à 142 ETP sous plafond et 2 ETP hors plafond. Pour 2015, le schéma d'emplois de l'Institut prévoit 141 ETPT sous plafond et 2 ETPT hors plafond.

- *Des difficultés à mobiliser des ressources propres*

Pour compenser la réduction des dotations budgétaires, l'Institut français s'efforce d'accroître ses recettes de mécénat, en profitant notamment des opérations à grande visibilité, comme les Saisons. Ainsi, la Saison française en Afrique du Sud (2012-2013) a-t-elle permis de lever 1,1 million d'euros de dons, et la commémoration du cinquantenaire des relations diplomatiques entre la France et la Chine, en 2014, près de 4 millions d'euros.

Mais, en dehors de ces grands événements, le contexte économiquement peu favorable aux entreprises limite cette source de financement. L'institut français doit donc « *mener ses activités d'ensemblier et d'ingénierie culturelle en développant des financements tiers, notamment communautaires* » comme l'a souligné Mme Anne-Marie Descôtes lors de son audition.

## **B. CAMPUS FRANCE : DE NOUVELLES PERSPECTIVES**

Placé sous la tutelle conjointe des ministères des Affaires étrangères et du développement international et de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Campus France, établissement public industriel et commercial, est l'opérateur de la mobilité étudiante et de l'attractivité.

## 1. Une mise en route achevée

Après des débuts difficiles, l'EPIC dispose à présent des instruments nécessaires à son bon fonctionnement : un accord d'entreprise signé par la direction et les délégations syndicales le 15 octobre 2013 a finalisé la fusion de personnels soumis à trois régimes différents <sup>(1)</sup> ; un contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2013-2015 a reçu un avis favorable du Parlement et l'approbation du conseil d'administration de l'EPIC en novembre 2013. En juillet 2014, le regroupement de l'ensemble des personnels sur le seul site de la Grange aux Belles à Paris a concrétisé la fusion complète des services, qui s'est traduite par la mise en place d'une nouvelle direction <sup>(2)</sup>.

Campus France est investi de plusieurs missions : la promotion à l'international du système français d'enseignement supérieur et de formation professionnelle, la valorisation du réseau des *alumni* <sup>(3)</sup>, l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers et la gestion de programmes de mobilité internationale développés par la France, notamment les boursiers du gouvernement français (BGF), ou par les États partenaires.

Pour ce faire, il s'appuie sur le réseau des Espaces Campus France placés selon les cas dans les Instituts français ou les alliances françaises.

## 2. Les progrès accomplis

### a. *La relation avec les établissements d'enseignement supérieur à travers le Forum Campus France*

Prévu par le décret constitutif de l'EPIC, le Forum Campus France est « chargé d'émettre des recommandations au conseil d'administration de l'établissement sur les questions de promotion à l'international de l'enseignement supérieur français. »

Comme le rappelle M. Marc Rolland, délégué aux relations européennes et internationales et à la coopération (DREIC), « le principal facteur de réussite était qu'il y ait une bonne adhésion des établissements d'enseignement supérieur à Campus France, ce qui n'était pas assuré, car auparavant, la structure de GIP du précédent opérateur Campus France leur assurait une meilleure représentation institutionnelle. »

Ce Forum, qui est composé de sept commissions thématiques mises en place en 2013, a pour objectif d'offrir aux établissements la possibilité d'exercer

---

(1) L'EPIC Campus France résulte de la fusion du groupement d'intérêt public (GIP) Campus France, de l'Association Egide, et du service des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires (Cnous).

(2) Le directeur général de Campus France, M. Antoine Grassin, a été nommé par décret le 25 avril 2012 ; par décret du Président de la République du 6 mai 2013, Mme Sophie Béjean a été nommée présidente du conseil d'administration.

(3) Anciens étudiants et chercheurs étrangers ayant poursuivi des études en France.

pleinement un partenariat avec l'opérateur. C'est pourquoi les propositions portées dans le cadre du Forum par les trois Conférences d'établissement<sup>(1)</sup> sont présentées et adoptées à travers le plan d'action et d'engagement de Campus France.<sup>(2)</sup>

Par ailleurs, comme le relève M. Antoine Grassin, directeur général de Campus France, le Forum est l'un des rares endroits où les trois Conférences d'établissements peuvent se concerter sur des stratégies internationales, ce qui n'empêche pas chacune d'entre elles de mener ses propres réflexions.

Aussi, la participation des établissements s'accroît-elle ; en juin 2014, le Forum rassemblait 308 établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

### ***b. La gestion des bourses du Gouvernement français et des gouvernements étrangers***

Campus France fournit des prestations aux bénéficiaires de programmes de mobilité internationale développés par la France, notamment les boursiers du gouvernement français, ou par les États partenaires.

Campus France gère en effet l'intégralité des bourses du gouvernement français, qui sont allouées par les postes diplomatiques ou sur crédits de l'administration centrale, et consistent en un ensemble d'indemnités et de prestations (logement, restauration, aux droits d'inscriptions, prestations sociales, frais de séjour, d'équipement et de déplacement...).

Par ailleurs, l'opérateur a repris la gestion des bourses dites « des Gouvernements étrangers » qui étaient auparavant assurée par la direction des affaires internationales du Cnous en vertu de conventions passées avec les gouvernements étrangers. Sur 90 conventions que le Cnous avait signées avec des partenaires étrangers, 57 ont été reprises par Campus France l'année de sa mise en place, en 2012.

Ces activités nouvelles procurent à l'EPIC des ressources propres grâce aux frais de gestion facturés.

### ***c. La mise en place d'une chaîne de l'accueil***

Selon M. Antoine Grassin, la force de la réforme est d'avoir créé un dispositif composé à la fois d'un organe important en France – plus de 200 personnes chargées de la promotion, des services aux boursiers, des programmes de mobilité – et d'un réseau, celui des Espaces Campus France, qui constituent le premier contact des étudiants étrangers avec l'enseignement supérieur français et avec la France puisque ce sont ces espaces qui font l'instruction académique du dossier de demande de visa.

---

(1) Conférence des grandes écoles (CGE), Conférence des présidents d'universités (CPU) et Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CEDEFI).

(2) Audition de Mme Sophie Béjean, présidente du conseil d'administration de Campus France.

330 personnes travaillent dans 213 espaces et antennes dans plus de 110 pays. Ils informent en permanence l'opérateur des évolutions de la mobilité locale et fournissent aux étudiants une information ciblée sur les conditions d'accueil qu'ils trouveront dans la ville où ils étudieront.

Campus France a, en outre, mis en place une direction de l'accueil et de la vie étudiante, qui réunit l'ensemble des personnels chargés des questions d'accueil (accueil physique dans les bureaux pour les boursiers, préparation de documentation et de pages internet, des futures applications smartphone, relations avec les établissements en vue de la constitution de guichets mutualisés d'accueil). Cette direction supervise, par ailleurs, les sept délégations régionales de Campus France (Lyon, Marseille, Montpellier, Nancy, Nantes, Strasbourg et Toulouse).

La présence d'un opérateur identifié travaillant sur toute la chaîne, du poste diplomatique à l'étranger aux universités d'accueil, est un atout pour l'attractivité de l'enseignement supérieur français, puisqu'il permet de proposer aux bailleurs étrangers une prestation adaptée à leur besoin, enrichie de conseils, de placement des étudiants auprès des établissements, et de suivi.

### **3. Les chantiers en cours**

#### ***a. La participation de Campus France à la constitution de guichets uniques d'accueil des étudiants étrangers***

L'aide à la constitution de guichets uniques d'accueil des étudiants étrangers, que les établissements d'enseignement supérieur mettent en place dans le cadre de leur politique de site, figure dans le contrat d'objectifs et de moyens de Campus France.

S'il existe aujourd'hui vingt-cinq « guichets Préfecture » au sein des sites universitaires, douze dispositifs répondent aux critères du « guichet unique » définis par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en regroupant les services de la Préfecture, des établissements d'enseignement supérieur, des œuvres universitaires et des collectivités, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et de la Caisse d'allocations familiales (CAF). Campus France apporte à ces derniers une expertise, voire, à certains, une participation.

#### ***b. Le lancement de la plate-forme alumni***

L'une des priorités de Campus France est la création d'une plateforme numérique qui constituera un levier d'influence et d'attractivité en fédérant les réseaux d'anciens étudiants étrangers en France, les *alumni*.

Les travaux de développement de la plateforme ont commencé à l'été 2014. La livraison de l'outil et son lancement officiel sont prévus à l'automne. Dix pays <sup>(1)</sup>

---

(1) Allemagne, Brésil, Colombie, Gabon, Japon, Jordanie, Koweït, Philippines, Turquie et Vietnam.

l'expérimenteront en novembre-décembre 2014 avant son déploiement progressif à l'ensemble du réseau à partir de 2015, sur une base volontaire.

Le projet sera techniquement articulé autour d'une plateforme centrale, administrée et alimentée par Campus France, et des sites locaux et autonomes, animés par les ambassades participant au réseau. Les anciens étudiants s'inscriront sur une base volontaire et les différents partenaires (établissements, entreprises, etc.) pourront disposer d'espaces dédiés.

La plateforme permettra de disposer d'un annuaire des anciens étudiants étrangers en France et d'une plateforme d'échanges et d'information. Elle offrira aux *alumni* divers services interactifs : offres de formations, de bourses et d'emplois ; information culturelle en France et à l'étranger ; groupes thématiques de discussions, etc. Elle constituera également un instrument au service des établissements d'enseignement supérieur, des entreprises et de tous les partenaires désireux de contribuer à son animation.

### ***c. L'apport du numérique aux coopérations internationales***

La promotion et le développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication figurent au nombre des missions de Campus France.

Ce sujet présente un intérêt certain pour les établissements, puisqu'il rejoint les questions d'exportation de formations ou de projets d'implantation à l'étranger des établissements d'enseignement supérieur. Les formations en ligne permettent, en outre, de repérer les étudiants brillants ; il importe donc d'établir un lien entre le suivi de ces formations par les étudiants étrangers et le recrutement de ces étudiants dans les différentes formations.

C'est pourquoi la production de ressources numériques à travers les Moocs (cours en ligne ouverts et massifs) et la plateforme France Université numérique (FUN), de même que la question de son incidence sur les logiques classiques de mobilité et de son articulation avec l'action de Campus France devront faire l'objet d'une réflexion de la part du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et singulièrement, de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP).

### ***d. L'appui à la stratégie d'internationalisation des établissements***

Les établissements d'enseignement supérieur sollicitent de plus en plus souvent Campus France pour les aider à proposer des programmes de mobilité associant coopération scientifique et coopération universitaire, qui génèrent des synergies et leur permettent de conduire des stratégies sur certains pays-cibles.

Cette démarche récente pose néanmoins la question de la place de Campus France parmi les autres acteurs de la mobilité en région, et notamment les communautés d'universités et établissements (COMUE) qui se constituent avec

une stratégie internationale claire. Il est souhaitable que l'opérateur développe son rôle d'appui et de facilitateur et laisse les établissements gérer, dans le cadre des contrats de site et des COMUE, la politique de l'accueil. Il devra, par ailleurs, assurer la coordination nationale des politiques internationales menées par les COMUE en région <sup>(1)</sup>.

#### *e. La viabilité du modèle économique*

Les ressources de Campus France sont constituées pour un quart par des subventions pour charges de service public et, pour le reste, par des rémunérations d'activité. Comme le précisait M. Antoine Grassin lors de son audition, le ministère des affaires étrangères et du développement international « pèse » pour la moitié du total, soit par la subvention, soit par l'activité qu'il donne à traiter à l'opérateur. Ce dernier est donc fortement impacté par les réductions d'activité ou de crédits qui frappent le ministère.

Ainsi, pour 2015, la subvention pour charges de service public s'élèvera à 4 millions d'euros, en baisse de 2 % par rapport à 2014 (4,1 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale), conformément à la norme de réduction des dépenses publiques ; cette réduction de 2 % s'appliquera également en 2016 et en 2017.

S'agissant des rémunérations d'activité, les programmes de bourses avec les gouvernements étrangers ou avec des tiers (comme l'entreprise Total, pour la formation de cadres étrangers) se développent. Campus France a parachevé en 2013 la reprise des programmes de bourses et assuré la gestion de 3 805 boursiers dans le cadre de 72 conventions signées avec les gouvernements étrangers. L'opérateur n'en demeure pas moins fragile puisque cinq ou six de ces programmes représentent à eux seuls un quart des recettes d'exploitation – dont un gros programme avec le Gabon, financé entièrement par ce pays (1 000 étudiants) et le programme « Science sans frontières » avec le Brésil (950 étudiants) – tandis que certains programmes, avec l'Irak ou la Libye, ne sont pas renouvelés.

Le défi pour Campus France est donc de parvenir à stabiliser ses recettes en compensant les variations des financements publics par un accroissement de ses fonds propres tout en veillant à ne pas dépendre de quelques gros contrats. Plusieurs pistes sont envisagées ou mises en œuvre : recours aux fonds européens, prospection de programmes de mobilité à l'occasion des manifestations et des rencontres organisées par l'opérateur, offre de nouveaux services aux établissements (aide au montage de plates-formes d'accueil, accompagnement dans la stratégie d'internationalisation), fourniture aux étudiants étrangers de nouvelles prestations dans le cadre de l'accueil, réponse à des appels d'offres européens ou internationaux en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

---

(1) Audition de Mme Patricia Pol, chef de la mission Europe et international pour la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur au sein de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP).

Toutefois, s'agissant de cette dernière piste, la question est de savoir si Campus France doit être l'opérateur « métier » du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou si les COMUE doivent également investir ce domaine qui génère des ressources non négligeables. Comme l'indiquait Mme Patricia Pol lors de son audition, il appartiendra au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de piloter la régulation et les articulations éventuelles.

### **C. FRANCE EXPERTISE INTERNATIONAL, UN OPÉRATEUR PERFORMANT APPELÉ À DISPARAÎTRE**

Créé le 1<sup>er</sup> avril 2011, et placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international, France expertise internationale (FEI), a pour mission de promouvoir l'assistance technique et l'expertise française à l'étranger en contribuant, notamment, à la maîtrise d'œuvre de projets sur financements bilatéraux et multilatéraux.

Appuyé par une équipe au siège de 65 personnes, FEI mobilise plusieurs centaines d'experts, fonctionnaires, agents publics, consultants ou salariés du secteur privé, français, européens ou extra-européens.

#### ***a. Un chiffre d'affaires en constante progression***

Intervenant selon les règles du droit privé et les conditions financières du marché, France expertise internationale ne bénéficie d'aucune subvention publique et fonctionne en total autofinancement, son budget étant équilibré par les recettes tirées de son activité (frais de gestion).

Parti de 21,6 millions d'euros en 2011, son chiffre d'affaires a atteint 37,8 millions d'euros en 2013, soit une croissance de 33 % par rapport au chiffre d'affaires opérationnel pour l'année 2012 (28 millions d'euros). Pour 2014, l'établissement anticipe un chiffre d'affaires de 72 millions d'euros.

#### ***b. Une diversification des secteurs d'activité et des bailleurs***

Outre une augmentation de la taille moyenne des opérations gérées et la pluri-annualité des contrats principaux, l'activité de FEI s'est largement diversifiée en 2013, tant en termes de filière thématique que de bailleur. La répartition du chiffre d'affaires opérationnel par filière thématique est en effet la suivante :

- post-crise / États fragiles (20 %) ;
- OMD – développement, santé – éducation (19 %) ;
- gouvernance et droits de l'Homme (18 %) ;
- sûreté, sécurité, défense (17 %) ;

- santé (15 %) ;
- médias (11 %).

Quant à la répartition par bailleur, elle s'établit ainsi :

- ministère des affaires étrangères et du développement international : 10 % ;
- contrats communautaires (commission européenne) : 46 % ;
- agence française de développement : 12 % ;
- financements bilatéraux autres : 11 % ;
- financements multilatéraux autres (dont l'initiative 5 %) : 18 % ;
- collectivités territoriales : 3 %.

On constate que la part des contrats communautaires représente une part prépondérante du chiffre d'affaires de l'opérateur (46 %) et a quasiment doublé en un an (26 % en 2012), ce qui permet de maximiser le « retour sur investissement » des fonds versés par la France dans les programmes multilatéraux et européens. Proportionnellement, France expertise internationale développe moins d'actions sur commande simple du ministère des affaires étrangères et du développement international (10 % en 2013 contre 13 % en 2012).

On relèvera également le faible taux de réussite sur les appels d'offres de l'AFD, ce qui semble quelque peu paradoxal. De fait, la relation de FEI avec l'AFD semble avoir pâti de la décision du Comité interministériel de la coopération internationale (CICID) de 2005 concernant la répartition de l'assistance technique résidentielle entre le ministère des affaires étrangères et l'AFD. L'assistance à la réalisation de projets et de programmes avait alors été transférée à l'Agence dans les secteurs qu'elle gérait (santé, éducation, agriculture, infrastructure, environnement), la gestion des assistants techniques relevant de la fonction publique étant toutefois confiée au GIP FCI, puis à FEI<sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, la désignation de FEI pour gérer les 5 % du Fonds mondial Sida apporte une visibilité aux experts français, plusieurs d'entre eux supervisant sur le terrain l'utilisation de ce fonds.

En 2013, 1 943 « mois » d'experts ont été déployés, ce qui correspond à environ 160 ETP. L'établissement a répondu à 116 appels d'offres, appels à proposition ou sollicitations pour offres commerciales. 66 projets ont été remportés en 2013. Plus de 82 % de la valeur de ces nouveaux projets ont été financés par des bailleurs internationaux, notamment la Commission Européenne (76 %) et les bailleurs multilatéraux (plus de 6 %).

---

(1) *Audition de M. Philippe Autié, directeur général de FEI et de M. Bertrand Barbe, directeur général adjoint – mercredi 24 septembre 2014.*

***c. Développer des partenariats pour renforcer la cohérence de l'offre française***

En tant qu'opérateur transversal, France expertise international travaille en concertation avec les autres opérateurs publics et privés français et étrangers, et mobilise, dans le cadre de nombreux *consortia* où il agit en tant que chef de file ou partenaire junior, des administrations ou agences publiques et des sociétés, bureaux d'études ou structures privées, français, européens ou de pays tiers.

L'accréditation à la gestion déléguée (anciennement gestion centralisée indirecte) par la Commission européenne permet également à FEI de présenter des offres fédérées qui ont pu rassembler des partenaires français. En 2013, FEI a ainsi géré 26,2 millions d'euros de crédits délégués, se positionnant sur 14 projets, un chiffre doublé en un an.

En outre, FEI représente la France au sein du groupement européen d'intérêt économique Eunida, réseau d'agences publiques européennes de développement, dont il assurait la présidence en 2014.

***d. Élaborer des dispositifs novateurs pour répondre à des sollicitations en gré à gré d'États ou d'organisations internationales***

Lors de son audition, M. Bertrand Barbé, directeur général adjoint de France expertise international, a souligné que les marchés d'appui logistique aux opérations de maintien de la paix représentent chaque année 2,5 à 3 milliards de dollars. La France, qui contribue à leur financement à hauteur de 7 %, ne parvient à se positionner que sur 1 % de ces marchés.

FEI a mis en place un dispositif innovant dans le cadre d'une demande de l'ONU à la France pour un appui logistique au déploiement de la MINUSMA au Mali en mars 2013. L'incompatibilité entre l'urgence de la demande onusienne et les délais nécessaires pour inscrire en loi de Finances une provision pour risque en cas d'engagement de la responsabilité financière de la France, a été résolue par la conclusion d'un accord non liant entre l'ONU et la France et le transfert de la responsabilité financière sur les entreprises bénéficiaires des prestations à exécuter.

Cette expérience, qui a permis de positionner avec succès plusieurs entreprises (Thalès, Razel Bec notamment) à hauteur de 34,7 millions d'euros, pourrait ouvrir une nouvelle forme de partenariat public-privé dans le cadre de la diplomatie économique française. Le savoir-faire français est en effet déployé à l'étranger soit sous forme d'expertise publique financière, sociale, médicale, militaire, culturelle, etc. soit par des contrats gagnés par les entreprises (génie civil, armement, communication, BTP...). Or, associer compétences publiques et privées dans un partenariat inédit permettrait de répondre à des demandes de projets intégrés formulées auprès de la France par des États ou des organisations internationales.

On peut citer, à cet égard, l'exemple du Louvre Abou Dhabi, pour lequel le Louvre a concédé sur trente ans l'exploitation de sa marque en échange de différentes contreparties<sup>(1)</sup> sans avoir la capacité de proposer un projet « clé en main » associant le volet construction du musée. Cette dernière a été confiée à l'issue d'un appel d'offres pour 500 millions d'euros à un consortium étranger<sup>(2)</sup>, alors même que l'empreinte générale du projet était française, de l'architecte lauréat du concours d'architecture, Jean Nouvel, à l'esprit muséographique du Louvre.

Le gisement des offres intégrées public/privé est non seulement important<sup>(3)</sup> mais il s'inscrit aussi dans une demande internationale croissante liée à la multiplication des crises et de du développement rapide des pays émergents.

Afin de permettre à la France à travers son expertise publique française de répondre à des sollicitations spécifiques en gré à gré d'États ou d'organisations internationales, le rapporteur pour avis préconise de mettre en place un cadre juridique visant à :

– autoriser la France, dans le cadre d'opérations extérieures, à fournir à une organisation internationale qui la solliciterait des prestations de services et livraisons de matériels, qui seraient assurées par des entreprises françaises ;

– spécifier que l'État pourrait confier la mise en œuvre de ces engagements à un opérateur ;

– préciser les modalités pour chaque opération de cet engagement à travers, par exemple, un arrêté conjoint pris par les ministres des affaires étrangères et du budget, définissant la période d'engagement, l'organisation bénéficiaire et l'opérateur sélectionné.

\*

\* \*

Malgré les performances généralement satisfaisantes des trois opérateurs la réforme de l'action culturelle extérieure reste inaboutie. Sans prétendre dresser un panorama exhaustif des faiblesses et des insuffisances, le rapporteur pour avis souhaite se faire l'écho des préoccupations qui ont été évoquées lors des auditions, s'agissant à la fois des opérateurs, du réseau culturel ou du pilotage.

---

(1) Une compensation financière de 400 millions d'euros, le prêt d'œuvres pour 190 millions d'euros et 165 millions d'euros pour l'assistance technique à l'installation d'un complexe de 24 000 m<sup>2</sup>.

(2) Composé de la société Arabtec basé à Dubaï, du constructeur espagnol Constructora San Jose (Espagne) et de la société saoudienne Oger Abu Dhabi.

(3) Expertise médicale APHP/construction d'hôpitaux et fourniture des équipements ; gestion de crise humanitaire/fourniture de camps de réfugiés modulaires/hôpitaux de rôle 2 ; conception/construction de musée ; programmes de formation professionnelle supérieure/construction d'écoles modulaires...

## II. LA RÉFORME INACHEVÉE DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE

### A. DES OPÉRATEURS NON STABILISÉS

Contrairement à ses principaux partenaires, notamment européens, la France ne s'est pas dotée d'un opérateur public dominant, susceptible de fédérer l'offre en matière d'expertise internationale<sup>(1)</sup>. La création de FEI n'ayant pas clarifié le paysage de l'expertise technique internationale, un nouveau regroupement des organismes publics intervenant dans ce domaine très fragmenté et éclaté a été effectué en 2014. Par ailleurs, dans d'autres secteurs, le périmètre de certains opérateurs, comme Campus France, pourrait être appelé à évoluer.

#### 1. Un nouveau regroupement des opérateurs publics de l'expertise technique internationale : la création de l'AFETI

Afin de limiter les risques de concurrence entre les opérateurs français et de doter la France d'une structure pluridisciplinaire d'une taille critique suffisante pour être compétitive sur les marchés internationaux, une nouvelle réforme du dispositif public de l'expertise technique internationale a été engagée.

La loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014 prévoit la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, d'un nouvel établissement public industriel et commercial, l'agence française d'expertise technique internationale (AFETI), par fusion des opérateurs d'expertise technique du ministère des affaires étrangères et du développement international (FEI), du ministère de l'économie (Adetef) et du ministère des affaires sociales (GIP Esther, GIP INTER, ADECRI et SPSI). Cette agence aura vocation à intégrer d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la plupart des opérateurs publics spécialisés de coopération technique, soit une douzaine d'organismes au total.

Compte tenu de la complexité juridique, financière et relationnelle de la fusion, qui assemblera des entités publiques diverses, la mise en place du futur opérateur s'effectuera de manière progressive. Elle a été confiée à un délégué interministériel à la coopération technique internationale, nommé le 17 juillet 2014, qui doit en outre, aux termes de la loi, présider le conseil d'administration et assurer la coordination stratégique et opérationnelle des actions publiques de coopération technique.

Les délais étant très contraints, le cadrage des processus concrets de création et de transfert des activités des différents opérateurs est en cours, mais les questions relatives au modèle économique du nouvel opérateur, aux personnels ou encore à l'unification du financement ne sont pas résolues.

---

(1) Cf. Mme Christine Maugué – Rapport au ministre des affaires étrangères sur le renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale – Conseil d'État – 12 juillet 2001.

### **a. Le modèle économique**

À l'heure actuelle, à l'exception de FEI, les opérateurs destinés à fusionner bénéficient de subventions de fonctionnement représentant au total de 16 à 18 millions d'euros (dont Adetef pour un montant d'environ 9 millions et le GIP Esther, d'environ 7 millions d'euros). Cela signifie, selon M. Philippe Autié, directeur général de FEI, que ces derniers « *entrent avec une perte* » dans le nouvel opérateur.

C'est pourquoi, le rapporteur considère que si les subventions de fonctionnement sont nécessaires à la création de l'AFETI, il semble essentiel pour la réussite de la réforme que leur disparition progressive soit inscrite dans la préfiguration et programmée, par exemple au terme du *triennum* que durera le premier contrat d'objectifs et de performances négocié avec les tutelles.

Il est en effet souhaitable d'appliquer au nouvel opérateur le modèle économique de FEI, autofinancé et en grande partie privé, qui a fait ses preuves. FEI réalisera cette année 72 millions de chiffre d'affaires, soit une progression de près de 350 % en trois ans ; le chiffre d'affaires des autres opérateurs est modeste (estimé entre 75 à 80 millions pour l'ensemble) et ne progresse pas, avec un taux de subvention qui, rapporté au chiffre d'affaires, est d'environ 20 %. <sup>(1)</sup>

### **b. Les personnels de la future agence**

Si la loi indique clairement que le nouvel EPIC intégrera tous les personnels, cette clause n'oblige pas l'Agence fusionnée à reprendre tous les fonctionnaires détachés ou mis à disposition. FEI a deux fonctionnaires détachés ; les cinq autres opérateurs comptent une trentaine de fonctionnaires détachés et trente-cinq fonctionnaires dont les mises à disposition sont couvertes par les subventions publiques.

La disparition souhaitable des subventions publiques impose donc de procéder au maximum d'ajustements possibles *ex ante*, en réintégrant dans leur administration d'origine les personnels mis à disposition.

Indépendamment de la question du transfert, une inquiétude s'est exprimée au cours des auditions concernant les conséquences sur les métiers de l'expertise de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites qui prend effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. L'aménagement du cumul emploi retraite prévu dans cette loi risque de dissuader de nombreux personnels de qualité prenant leur retraite en début d'année prochaine d'accepter dans des secteurs très pointus des postes d'expertise de long terme, dont le niveau de rémunération élevé entraînera une baisse immédiate de leurs pensions de retraite. Il semblerait pertinent d'introduire une exception pour ces cas qui se situent à la marge de l'activité économique et du marché de l'emploi en France.

---

(1) *Audition de M. Philippe Autié, directeur général de France expertise international.*

### ***c. L'unification du financement***

Le financement français de l'aide publique bilatérale est aujourd'hui principalement réparti, selon les domaines d'intervention, entre l'Agence française de développement (qui intervient dans la majorité des secteurs) et le ministère des affaires étrangères et du développement international (compétent essentiellement dans le domaine de la gouvernance). Cette dispersion du financement emporte plusieurs conséquences :

– un émiettement des moyens publics de l'assistance technique qui sont déjà très faibles au regard de ceux de nos concurrents (Allemagne, notamment), qui ont mis en place un unique bailleur bilatéral d'assistance technique ;

– une confusion des fonctions de bailleur et d'agence d'exécution contraire aux règles de bonne gouvernance, les services de coopération et d'action culturelle étant à la fois bailleurs et opérateurs sur le terrain.

La création d'une nouvelle structure d'exécution unifiée, telle l'AFETI, relance la question d'une unification du financement. Plusieurs solutions sont envisageables :

– transférer l'ensemble des fonds à l'AFD qui devient l'unique grand financeur de l'aide au développement, y compris pour l'assistance technique, et oriente les bénéficiaires de l'aide vers l'AFETI ;

– transférer à l'AFETI les moyens financiers correspondant aux compétences du ministère des affaires étrangères et du développement international, ce qui permettrait aux services de coopération et d'action culturelle de se consacrer pleinement à leurs missions de lobbying, de recherche de fonds et à l'articulation du bilatéral sur le multilatéral. De fait, la loi du 7 juillet 2014 prévoit que l'agence française d'expertise technique internationale sera dotée d'un fonds d'intervention, ce qui laisse ouverte cette option. Ce choix présenterait toutefois l'inconvénient de maintenir la confusion entre les fonctions de bailleur et d'agence d'exécution.

### ***d. La question du pilotage***

L'absence de pilotage de l'expertise française à l'international a été pointée dans différents travaux <sup>(1)</sup> et les agences publiques d'expertise s'en sont émues à plusieurs reprises auprès du ministère des affaires étrangères et du développement international, sans résultat probant <sup>(2)</sup>. Comme l'a indiqué Mme Agnès Arcier, directrice générale de l'Adetef, lors de son audition : « nous

---

(1) Cf. Rapport d'information de M. Jacques Berthou au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur l'avis rendu sur le contrat d'objectifs et de performance de France expertise international pour la période 2012-2014. Sénat (2012-2013) ; rapport du 4<sup>e</sup> Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

(2) Audition de Mme Agnès Arcier, directrice générale d'Adetef – mercredi 10 septembre 2014.

*en avons tiré la conclusion que le ministère n'était pas organisé pour mettre en place ce pilotage et n'assumait donc pas sa fonction de stratège. »*

La loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014 semble intégrer cette préoccupation puisqu'elle crée un délégué interministériel chargé de coordonner la stratégie des actions publiques de coopération technique. Encore faudra-t-il que le délégué interministériel dispose des moyens nécessaires, même s'il est juridiquement en position d'assurer le pilotage.

## **2. Des opérateurs dont le périmètre peut évoluer**

Dans le domaine de la mobilité et de l'attractivité, les relations entre l'État et les régions de même que les politiques européennes ont des incidences sur l'évolution d'opérateurs intervenant dans des champs et des métiers voisins.

Ainsi, la possibilité d'adosser l'Agence de gestion des programmes européens 2e2f (Agence Europe-éducation-formation France ou Erasmus + France) à un opérateur tel que Campus France ou le Cnous était récemment à l'étude au secrétariat d'État à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Avec l'extension du périmètre de Campus France se pose la question de l'intérêt de disposer d'un opérateur doté d'une capacité encore plus générale à répondre aux appels d'offres, notamment européens, et à traiter les questions d'attractivité, non seulement sous l'aspect de la mobilité entrante, mais aussi sous l'angle de la mobilité sortante.

La mobilité sortante est pour l'instant du ressort de l'agence Erasmus +France, agence française pour le financement des partenariats et des mobilités internationales et européennes, basée à Bordeaux. Cette agence, qui gère des programmes entièrement européens avec un effectif de 120 personnes, se trouve aujourd'hui limitée dans ses moyens et ses effectifs (dont la moitié sont des agents mis à disposition par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche) alors que le volume des programmes européens s'accroît.

Une éventuelle restructuration relèvera d'une décision politique prise en concertation avec les partenaires européens.

## **B. UN RÉSEAU CULTUREL EN QUESTIONNEMENT**

### **1. Des tensions persistantes**

Le réseau de coopération et d'action culturelle se compose de deux ensembles historiquement et statutairement distincts :

– d'une part le réseau public des Instituts français, soit, en 2013, 161 services de coopération et d'action culturelle dont 96 établissements à autonomie financière pluridisciplinaires fusionnés et 137 annexes dans 101 pays ;

– d’autre part le réseau des alliances françaises, associations de droit local indépendantes de la Fondation Alliance Française, soit 813 associations labellisées présentes dans 137 pays sur les 5 continents, dont 385 alliances françaises ayant reçu en 2013 une dotation ou bénéficiant de personnel expatrié rémunéré par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

Comme l’a observé M. Jérôme Clément, Président de la Fondation Alliance française, lors de son audition, l’existence de deux réseaux – public et privé - très importants, qui correspondent à des objectifs historiquement marqués peut être perçu comme une richesse à condition qu’il y ait une coordination et une harmonisation des différents acteurs entre eux. Ainsi, une convention de partenariat tripartite entre la Fondation Alliance française, l’Institut français et le ministère des affaires étrangères précisant les relations et les champs de coopération entre les deux opérateurs, a été signée, le 12 juin 2012. Par ailleurs, le président de l’Institut français siège au conseil d’administration de la Fondation Alliance française et inversement.

En outre, plusieurs mesures ont été prises en vue de rapprocher les deux dispositifs et d’améliorer leur complémentarité : identité visuelle des deux logos IF/AF ; ouverture des formations organisées par l’Institut à l’ensemble des agents, qu’ils travaillent dans le réseau public ou les alliances ; mise à disposition des alliances de l’ensemble des programmes de l’Institut français (appels à projets artistiques, Fonds d’Alembert, plan d’appui aux médiathèques ou encore Fonds TICE d’appui à l’enseignement du français) et des plateformes numériques développées par l’opérateur.

Mais selon M. Xavier Darcos, en raison des distinctions fondamentales et historiques de statut et de mission – « *ayant pour principale activité les cours de langue, l’Alliance française n’est pas chargée de porter la diplomatie française* » – la séparation entre les deux réseaux perdurera « *car l’histoire est pesante* »<sup>(1)</sup>.

De fait, si les relations sont satisfaisantes entre l’Institut français de Paris et la Fondation Alliance Française, elles sont plus compliquées sur le terrain.

La raréfaction de la ressource publique, qui incite le réseau culturel – public et privé – à développer ses ressources propres, génère en effet une recherche concurrente de financements, qui porte essentiellement sur le mécénat et les certifications. Cette concurrence est, de plus, biaisée par le fait que les conseillers de coopération et d’action culturelle (COCAC) ont autorité sur les directeurs d’alliances.

---

(1) Audition de M. Xavier Darcos, président de l’Institut français – mercredi 10 septembre 2014.

Ce que confirme la réponse de l’Australie au questionnaire : « l’ambassade ne participant qu’à la marge au fonctionnement des alliances, il est de plus en plus difficile de convaincre les comités des alliances de suivre les objectifs fixés par l’ambassadeur. La diplomatie économique, par exemple, ne leur parle pas. Ils estiment que l’objectif des alliances françaises est de valoriser et de promouvoir la langue et la culture ».

S'agissant du mécénat, les conseillers culturels et de coopération étant également directeurs des instituts français ont tendance à privilégier les projets culturels présentés par les instituts français auprès des mécènes au détriment de ceux des alliances. Ce phénomène a été amplifié par la délivrance du label « Institut français » aux services d'action culturelle des ambassades <sup>(1)</sup>.

Quant aux certifications DELF (diplôme d'études en langue Française) et DALF (diplôme approfondi en langue française), qui sont placées sous l'autorité et la responsabilité des services culturels des ambassades, elles deviennent une source de financement parfois très importante (par exemple dans certains pays comme la Chine), non seulement pour les alliances françaises qui perçoivent un pourcentage sur les droits d'inscription lorsqu'elles organisent ces épreuves, mais aussi pour les services culturels, dont certains prélèvent également un pourcentage sans organiser les épreuves, ce qui leur permet de financer des actions culturelles.

Une clarification à ce sujet a été demandée par le président de la Fondation Alliance Française au ministère des affaires étrangères et du développement international.

## **2. Un soutien défaillant aux opérateurs de l'expertise technique internationale**

Le réseau de coopération et d'action culturelle à l'étranger est présent sur certains des champs de l'assistance technique (voir *supra* A c). Mais restant très axé sur la gestion des opérations bilatérales, il n'est pas en mesure d'apporter un appui efficace aux opérateurs de l'expertise technique internationale, FEI puis l'AFETI, dont l'approche est au contraire tournée vers l'articulation du bilatéral sur le multilatéral.

Comme l'observe Mme Agnès Arcier, directrice générale de l'Adetef : *« les conseillers de coopération et d'action culturelle ne sont pas formés pour lever des fonds européens ou internationaux. À part quelques exceptions, ils font du bilatéral, ce qui est plus visible et porteur en termes de carrière ; ils ne connaissent pas les articulations avec les bailleurs, ne sont pas en contact avec la Banque Mondiale, et très peu avec la délégation européenne sur place. »*

La mise en place dans une vingtaine de postes de « correspondants expertise » chargés d'assurer une fonction de veille et d'information sur les projets des bailleurs multilatéraux, de même que les instructions du ministère demandant à l'ensemble du réseau de prendre en compte la dimension internationale, n'ont pas apporté d'amélioration notable dans ce domaine.

Pour Mme Agnès Arcier et M. Rémi Thuau, président-directeur-général de Civipol, la création de l'Agence française d'expertise technique internationale peut offrir l'occasion de revoir l'articulation des services de coopération et

---

(1) Alors que la réforme prévoyait initialement qu'un Institut français devait réunir un centre culturel et un service de coopération et d'action culturelle.

d'action culturelle avec le nouvel opérateur – même si la réforme ne prévoit pas cette articulation de manière spécifique et intégrée –, et de mener une stratégie de terrain, assortie de cibles prioritaires.

La France devrait, par ailleurs, utiliser les fonds fiduciaires comme un véritable outil d'influence. L'usage bien compris de ces fonds attachés à de grandes organisations internationales procure à certains pays, comme l'Allemagne, des retours sur investissements en termes de production intellectuelle, d'assistance technique, etc. Aussi serait-il souhaitable que l'AFETI, en tant qu'agence publique, affiche plus clairement, à l'instar de la GIZ, agence allemande de coopération internationale, que l'objectif recherché de ses actions est l'effet levier sur le tissu économique national.

### **3. Le statut juridique incertain des établissements à autonomie financière (EAF)**

Régi par le décret n° 76-832 du 24 août 1976, pris en application de l'article 66 de la loi de finances pour 1974, le statut juridique des EAF, dont relèvent les Instituts français, permet à ces établissements de disposer de l'autonomie financière sans avoir la personnalité juridique ; ils peuvent ainsi conserver les recettes qu'ils collectent grâce à leur activité.

Mais plusieurs pays – les pays de l'OCDE notamment et certains pays émergents – contestent l'exemption fiscale dont les Instituts français peuvent bénéficier pour leurs activités de vente de services en raison de leur statut diplomatique. En outre, le régime budgétaire et financier de ces établissements n'apparaît pas conforme aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 concernant notamment l'enregistrement intégral des recettes et dépenses dans le budget général et la non-affectation des recettes à des dépenses.

La Cour des Comptes et le Comité d'évaluation et de contrôle ont souligné fin 2013 la nécessité de mettre en conformité et de sécuriser le statut juridique des EAF d'ici 2014 <sup>(1)</sup>.

Le ministère des affaires étrangères et du développement international a plaidé pour une modification du décret de 1976 et étudie différentes options, notamment l'utilisation des procédures de dérogation prévues par LOLF, tels un mécanisme d'attribution de produits et un fonds de concours, pour collecter les produits du mécénat (soit environ 200 millions d'euros en numéraire), et l'ensemble des recettes issues des cours de français et des certifications de langue, soit plus de 100 millions d'euros.

---

(1) Cf. Proposition n° 15 : « Sécuriser le statut juridique des EAF d'ici à fin 2013 » « L'évaluation du réseau culturel à l'étranger : 17 propositions pour dynamiser l'influence de la France » – Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) – décembre 2013.

Mais comme l'explique M. Troccaz, directeur des programmes et du réseau, ce mécanisme est « *extraordinairement compliqué, chronophage et peu lisible. Les remontées de crédits qui arriveraient des postes seraient centralisés à la direction des grandes entreprises (DGE), reviendraient en France en administration centrale, transiteraient par Bercy et seraient ensuite reversés au ministère chargé de reventiler ces moyens. Cela voudrait dire que l'Institut français du Brésil, par exemple, solliciterait de nos partenaires brésiliens du mécénat en numéraire, qui serait ensuite centralisé à Paris et redistribué suivant une clef. Expliquer à des Brésiliens qu'ils donnent de l'argent pour que celui-ci soit centralisé et reventilé pour subventionner le cas échéant des moyens au Maroc, en Chine ou ailleurs, paraît difficile.* »

Il est néanmoins essentiel que la question soit rapidement clarifiée. Comme l'indiquent plusieurs contributions de directeurs d'instituts français le statut bâtard des EAF (absence de personnalité juridique ; direction et encadrement assurés par des fonctionnaires du MAEDI) est un frein à leur évolution vers des méthodes entrepreneuriales alors qu'ils sont incités à augmenter leurs ressources propres. De plus, l'absence de personnalité juridique leur interdit de se porter candidats comme opérateurs d'actions financées sur programmes européens <sup>(1)</sup>.

#### **4. La question du rattachement du réseau de coopération et d'action culturelle à l'opérateur culturel**

Proposée dès 1979 <sup>(2)</sup>, régulièrement défendue depuis dans les rapports parlementaires, l'idée du rattachement du réseau de coopération et d'action culturelle à l'opérateur culturel a été un temps envisagée par M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères.

À nouveau évoquée lors de la discussion de la loi du 27 juillet 2010, la question a finalement donné lieu à l'adoption d'un amendement parlementaire (devenu l'article 11 de la loi) introduisant une expérimentation pour trois ans du rattachement du réseau à l'Institut français.

L'objectif était d'évaluer l'amélioration en termes de pilotage et de gestion d'un réseau regroupé sous une marque unique, ainsi que le bénéfice tiré du changement de statut des composants du réseau qui, devenus bureaux d'un EPIC, auraient une capacité d'action supplémentaire en matière de levée de fonds et d'attribution de subventions.

L'expérimentation devait respecter le principe de l'autorité des ambassadeurs et celui de la réversibilité, c'est-à-dire, pour les personnels locaux

---

(1) *Bosnie-Herzégovine, Géorgie et Macédoine, notamment.*

(2) Cf. M. Jacques Rigaud : *Rapport au ministre des Affaires étrangères sur les relations culturelles extérieures – La Documentation française – 1980.*

dont les conditions d'emploi auraient été modifiées au cours de l'expérimentation, un rétablissement de droit dans la situation initiale <sup>(1)</sup>.

Un rapport d'évaluation prospective des résultats de l'expérimentation devait être remis chaque année par le gouvernement aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Engagée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'expérimentation a été conduite dans douze postes volontaires (Cambodge, Chili, Danemark, Émirats Arabes Unis, Géorgie, Ghana, Inde, Koweït, Royaume-Uni, Sénégal, Serbie, Singapour) et s'est poursuivie en 2013.

Dans la ligne des deux précédents rapports d'évaluation, le document publié en octobre 2013 conclut « *qu'en termes de gestion, l'expérimentation n'a pas conduit à des gains d'efficacité ou de simplification* ».

Tout d'abord, elle n'a pas stimulé la capacité des établissements à mobiliser des fonds et du cofinancement. De plus, la mise en place des bureaux locaux de l'EPIC a donné lieu à la constitution d'un budget unique consolidé, à la disparition des fonds de roulement propres à chaque établissement et à la perte de contrôle de leur utilisation.

Par ailleurs, le rattachement à l'opérateur a supprimé le lien avec l'ambassade qui, seul, permet d'éviter la fiscalisation des activités génératrices de revenus (voir *supra* c.), de maintenir la protection découlant du statut diplomatique pour les biens et les personnes et d'assurer la coordination optimale des différents volets de l'action diplomatique.

En outre, la dissymétrie des périmètres de compétence respectifs du réseau et de l'Institut français posait problème. Selon M. Yves Saint-Geours, directeur général de l'administration et de la modernisation, « *le rattachement souffrait d'un vice de conception originel. La réforme qui avait fusionné les services de coopération et d'action culturelle et les Instituts français, avait en effet chargé ces derniers d'activités extrêmement larges et variés qui correspondent aux secteurs de compétence de cinq agences : l'Institut français, Campus France, France expertise international (FEI), l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et l'Agence française de développement (AFD). Rattacher les Instituts français à l'une de ces agences, dont le champ d'action était très partiellement celui des activités des Instituts français locaux ne paraissait pas cohérent* ».

Le rattachement impliquait, enfin, un surcoût budgétaire estimé à 52 millions d'euros sur la période 2014-2016.

---

(1) *Les personnels expatriés relevant des bureaux locaux de l'EPIC Institut français ont continué à être gérés et rémunérés par le ministère des affaires étrangères et du développement international, sous plafond d'emploi ministériel. Dans la mesure où ils relevaient toujours du ministère, les directeurs des bureaux locaux de l'EPIC Institut français ont pu conserver leur rôle de conseiller de l'ambassadeur en matière de coopération et d'action culturelle.*

Tous ces éléments négatifs ont conduit à mettre fin à cette expérience <sup>(1)</sup>.

**Le rapporteur pour avis déplore cette décision.** Il estime en effet que l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français a été à la fois trop brève et trop limitée pour produire des résultats significatifs, et que le débat sur l'efficacité comparée d'un pilotage local sur l'ensemble des secteurs par les chefs de postes et d'un pilotage national sectoriel n'est pas définitivement tranché. Il reconnaît néanmoins, comme cela a été souligné à plusieurs reprises au cours des auditions, qu'il importe à présent de stabiliser les structures et les personnels qui ont été perturbés par les bouleversements de ces dernières années.

## C. UN PILOTAGE LACUNAIRE

Contrairement à l'aide publique au développement pour laquelle un document cadre a été adopté en 2010, aucune réflexion n'a été menée sur le sens à donner à la diplomatie culturelle en de début de XXI<sup>e</sup> siècle <sup>(2)</sup>. Une première tentative d'élaboration d'un tel document a été engagée fin 2011 par la direction de la politique culturelle et du français de la direction générale de la mondialisation, sans aboutir. Un nouveau document de stratégie culturelle a été présenté au ministre fin juin 2013, sans avoir été véritablement élaboré en partenariat avec les ministères concernés.

### 1. Un pilotage interministériel insuffisant

La loi du 27 juillet 2010 n'a pas unifié le pilotage de la politique culturelle extérieure puisqu'elle ne propose pas d'organisation transversale unique pour gérer cette dernière.

Comme le relève le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, le pilotage du réseau concerne plusieurs ministères. Le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) qui exerce la tutelle sur les trois opérateurs à travers sa direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), est concerné à titre principal, d'autant que son changement récent de périmètre et de dénomination en fait le « *ministère de l'action extérieure de l'État avec les outils correspondants* », en charge, outre ses attributions traditionnelles, du commerce extérieur et de la promotion du tourisme dans le cadre d'une « *diplomatie globale* » <sup>(3)</sup>.

---

(1) Intervention de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international lors de l'examen des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » en commission élargie à l'Assemblée nationale – 22 octobre 2013.

(2) Cf. Daniel Haize, « La diplomatie culturelle française : une puissance douce ? », CERISCOPE Puissance, 2013.

(3) Discours de clôture de M. Laurent Fabius lors de la XXII<sup>e</sup> Conférence des ambassadeurs – 25-30 août 2014.

Mais la politique culturelle extérieure implique également le ministère de la culture et de la communication (MCC) et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR).

S'agissant du ministère de la culture et de la communication, le décret d'attribution du 24 mai 2012 met fin à la répartition tacite qui réservait depuis plusieurs années à ce ministère la culture en France, et au ministère des affaires étrangères, la culture à l'étranger. Il précise en effet que le ministère de la culture et de la communication « *met en œuvre, conjointement avec les autres ministres intéressés, les actions de l'État destinées à assurer le rayonnement dans le monde de la culture et de la création artistique françaises et de la francophonie* » et qu' « *il contribue à l'action culturelle extérieure de la France et aux actions relatives aux implantations culturelles françaises à l'étranger* ».

Toutefois, la Cour des Comptes souligne dans son rapport précité que « *le ministère des Affaires étrangères tire argument de la modestie de la contribution du ministère de la Culture et de la communication (MCC) au budget de l'Institut français (1,2 million d'euros en 2013 sur 44 millions d'euros) et de l'autonomie des principaux opérateurs culturels pour revendiquer un rôle principal, sinon exclusif, vis-à-vis du réseau* ».

En ce qui concerne le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), qui exerce avec le ministère des affaires étrangères et du développement international la cotutelle sur Campus France, son organigramme ne facilite pas le dialogue avec le MAEDI, la responsabilité de l'internationalisation de la recherche et de l'enseignement supérieur étant partagée entre la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI), la direction générale pour l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) et la direction des relations européennes, internationales et de la coopération (DREIC).

De plus, la conception de la coopération universitaire et scientifique qui est celle de ce ministère, et qui fait prévaloir les principes d'autonomie des universités et de liberté du chercheur, diffère de celle du ministère des affaires étrangères attaché en priorité à la dimension d'aide au développement. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche souhaite toutefois renforcer sa tutelle sur Campus France qu'il considère comme essentielle pour l'évolution de l'opérateur <sup>(1)</sup>.

La volonté des tutelles de favoriser le dialogue entre les deux ministères s'est notamment manifestée par la nomination, en avril 2013, de Mme Sophie Béjean à la présidence à la fois du conseil d'administration du Cnous et à celle de Campus France, la direction générale de l'établissement étant confiée à un diplomate – M. Antoine Grassin – et la présidence, à une universitaire.

---

(1) *Audition de Mme Patricia Pol, chef de la mission Europe et international pour la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur au sein de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) – mercredi 17 septembre 2014.*

Selon le rapport de la Cour des comptes, les insuffisances dans la coordination et le pilotage interministériel sont liées pour partie à l'absence d'instance adéquate.

Ainsi, la création d'un Conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre des affaires étrangères et dont le vice-président est le ministre de la culture a-t-elle été prévue par la loi du 27 juillet 2010 afin d'accompagner la mise en place de l'Institut français et d'organiser la concertation interministérielle dans ce domaine. Le COS participe à l'élaboration des stratégies de rayonnement de la culture et de la langue françaises à l'étranger, et à celle des orientations données par l'État à l'établissement, dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens. Malheureusement, il ne s'est réuni que deux fois à ce jour.

Quant au Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), autre instance interministérielle en matière d'action extérieure créée par le décret n° 98-66 du 4 février 1998 (en remplacement du comité interministériel d'aide au développement), il porte avant tout sur des questions relevant de l'aide publique au développement.

C'est pourquoi le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale plaide pour la mise en place d'une instance commune de coordination qui aurait sa déclinaison dans les postes. Cette instance pourrait être soit une création *ex nihilo* composée de tous les acteurs concernés, soit une adaptation du Comité d'orientation stratégique de l'Institut français, repositionné et élargi, voire fusionné avec le conseil d'orientation stratégique de Campus France.

## **2. La persistance de doublons au sein de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats**

La réorganisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, avec la création, en 2009, d'une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), chargée de la stratégie, et la mise en place systématique d'un contrat d'objectifs et de moyens avec chaque opérateur répondait à l'objectif d'améliorer le pilotage exercé par l'administration centrale.

Plus récemment, ce dernier a été renforcé par la création d'une direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DCCUR), mise en place en mars 2013, qui regroupe l'ensemble des outils de la diplomatie d'influence et exerce la tutelle sur les grands opérateurs (l'Institut français, Campus France, AEFÉ, CFI...).

Toutefois, cette réorganisation n'a pas supprimé tous les doublons et plusieurs directions ou sous-directions conservent des responsabilités et des moyens de gestion dans des domaines qui pourraient relever des opérateurs.

C'est le cas de la direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DCCUR), dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, de la langue française et du patrimoine ; ou encore de la sous-direction du français, dont une partie des actions, au sein de la DGM, entrent dans le champ de compétence de l'Institut français. Comme le remarque M. Xavier Darcos : « *si l'Institut français reçoit des missions, il les remplit ; il n'y a pas besoin de réunions, de contrôles, de relectures. Il faut jouer le jeu de la confiance.* »

Par ailleurs, la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats est parfois tentée de s'immiscer dans la conduite des actions au détriment de la coordination et du pilotage stratégique. Elle est en effet, selon la Cour des comptes, « *une administration dont l'efficacité pâtit de l'étendue de ses compétences* » et qui a notamment eu « *du mal à déléguer aux opérateurs ses tâches de gestion* ».

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*La Commission des affaires culturelles et de l'éducation procède, le mardi 21 octobre 2014, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du Développement international, sur les crédits pour 2015 de la mission « Action extérieure de l'État »<sup>(1)</sup>.*

### II. PRÉSENTATION DE L'AVIS

*La Commission des affaires culturelles et de l'éducation procède à l'examen du rapport pour avis de M. Benoist Apparu sur les crédits pour 2015 de la mission « Action extérieure de l'État » (Diplomatie culturelle et d'influence) lors de sa séance du mercredi 15 octobre 2015.*

**M. le président Patrick Bloche.** Vous avez souhaité, monsieur le rapporteur pour avis, dresser un premier bilan de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, dont l'objectif était de mettre en place un nouveau modèle d'action culturelle de la France à l'étranger, structuré autour d'un nombre réduit d'opérateurs dotés du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Nous avons évoqué ce texte à la fin de l'année dernière, lorsque nous nous sommes prononcés sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens de Campus France

**M. Benoist Apparu, rapporteur pour avis des crédits du programme « Diplomatie culturelle et d'influence ».** Cette loi, monsieur le président, a fait profondément évoluer le paysage institutionnel en matière d'action extérieure de l'État et d'influence française.

Je mentionnerai au préalable deux changements intervenus avant ce texte.

Tout d'abord, le ministère des affaires étrangères a regroupé au sein de la direction générale de la mondialisation (DGM) trois anciennes directions générales : la DGM elle-même, la DGCID (direction générale de la coopération internationale et du développement) et les directions multilatérales. Ainsi, une seule direction se trouve désormais chargée de l'influence extérieure au sens large – mondialisation, aspects multilatéraux, coopération, culture et éducation –, ce qui change profondément l'approche stratégique du ministère.

---

(1) Cf. *compte rendu de la commission élargie* : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/cr/C002.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/cr/C002.asp)

Ensuite, les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) ont fusionné avec les centres culturels français, avec un pilotage unique assuré par le conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC).

La loi de 2010 avait, de son côté, l'ambition d'unifier le pilotage de l'action d'influence extérieure en rassemblant des institutions existantes. C'est ce que j'ai souhaité étudier dans le cadre de cet avis.

Est d'abord créé l'Institut français, qui regroupe tous nos outils d'action culturelle à l'étranger. Dans le même temps, on lance l'expérience, dans douze postes, d'une organisation radicalement différente. Le débat est ancien et s'apparente à celui qui porte sur les préfectures : est-il préférable que le préfet ait sous sa main tous les services ou que chaque ministère pilote sa politique en direct, avec des services qui lui sont propres ? De même, l'ambassadeur doit-il avoir sous sa main l'ensemble des services à l'étranger ou des institutions peuvent-elles gérer depuis Paris des projets au plan local ? Il a donc été décidé de tester une gestion directe des services culturels par l'Institut français, à l'instar de ce qui se fait dans beaucoup de pays : en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Espagne, ce sont des institutions nationales qui pilotent depuis la capitale l'action culturelle à l'étranger.

Aujourd'hui, l'Institut français fonctionne de façon encourageante. Il a mis en place une importante action de formation et développé des outils numériques intéressants. Les orientations du futur contrat d'objectifs et de moyens pour 2015-2017 sont prometteuses. Cela étant, la question du pilotage reste posée.

La deuxième institution créée est Campus France, qui vise à unifier les outils de pilotage de notre enseignement supérieur à l'étranger en valorisant l'ensemble de la filière d'accueil des étudiants étrangers en France. Après des débuts difficiles, cette institution a semble-t-il trouvé une vitesse de croisière. Une « chaîne de l'accueil » des étudiants étrangers en France commence à se mettre en place dans bon nombre d'universités. Les guichets uniques se déploient dans les établissements.

Campus France travaille également au lancement d'une plateforme informatique dite *alumni*, dont l'objectif est de fédérer le réseau des anciens étudiants étrangers après leurs études en France afin qu'ils deviennent des vecteurs d'influence dans leur pays d'origine.

Cet organisme s'inscrit également dans une démarche de développement numérique, notamment pour valoriser les MOOC (*massive open online course* : ouverture à grande échelle de cours en ligne).

Il conviendra cependant de déterminer si Campus France doit assurer à l'étranger une forme de représentation des universités françaises, alors même que chaque université – et, dans un avenir proche, chaque communauté d'universités – a sa propre politique internationale.

Enfin, la réduction des engagements budgétaires pose clairement la question du modèle économique.

La troisième institution créée par la loi de 2010 est France expertise internationale (FEI), organisme destiné, lui aussi, à unifier nos moyens d'action en matière d'expertise.

FEI me semble être un archétype pour notre action future. Cette institution dépend de l'État mais ne reçoit aucune subvention de sa part : elle fonctionne en totale autonomie financière. Pourtant, elle a réussi à démultiplier son chiffre d'affaires, passant de 21 millions d'euros en 2011 à un montant estimé à 72 millions en 2014.

Cet outil est néanmoins appelé à disparaître : la loi du 7 juillet 2014, qui s'inscrit dans la continuité de celle de 2010 – comme quoi il arrive à des majorités différentes d'assurer des continuités ! –, vise à rapprocher FEI d'institutions similaires pour créer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'Agence française d'expertise technique internationale (AFETI). D'importants arbitrages sur le modèle économique de cet organisme sont en cours. Votre rapporteur préconise que l'AFETI reprenne les modes de fonctionnement de FEI, avec une comptabilité privée plutôt que publique et un développement autonome plutôt que des subventions, le chiffre d'affaires étant fonction des appels d'offres que remporte l'établissement à l'étranger.

Au total, donc, le bilan de la loi de 2010, complétée par celle de 2014, est globalement positif. Des interrogations subsistent néanmoins.

Tout d'abord, des tensions persistent sur le terrain entre les instituts français, issus de la fusion des centres et services culturels, et les alliances françaises, structures associatives privées et largement autofinancées qui mènent leurs propres actions, principalement en matière d'apprentissage du français – il s'agit, en quelque sorte, de « vendre » des formations linguistiques. Des doublons sont parfois constatés. La question est complexe à régler sur le plan institutionnel.

Ensuite, il a été mis fin à l'expérimentation de pilotage direct par l'Institut français dans douze pays, un peu trop tôt, me semble-t-il, pour pouvoir en tirer des conclusions. Je rappelle l'enjeu : dans le système actuel, c'est la cohérence globale de l'action dans tel ou tel pays qui est recherchée alors que le système expérimenté testait la mise en place d'un outil d'influence culturelle globale, avec des choix stratégiques définis par l'État et concernant plusieurs pays ou régions du monde.

Je remercie à cet égard nos collègues députés des Français de l'étranger, que nous avons sollicités et qui ont tous tenu à alimenter notre rapport.

La question du bon niveau de pilotage reste posée à long terme, même si, à court terme, il serait peut-être pertinent de marquer une pause : les réseaux culturels, d'enseignement supérieur et d'expertise sont en bouleversement permanent depuis cinq ans !

Voulons-nous mener une politique d'influence culturelle très étendue parce que c'est un vecteur essentiel pour la France et parce que nous avons un message universel à délivrer dans ce domaine ? Si tel est le cas, il peut être intéressant de mettre en place l'équivalent de l'Institut Cervantès, de l'Institut Goethe ou du British Council. Mais si nous souhaitons privilégier une cohérence pays par pays, ce ne sera pas la bonne solution.

Il serait intéressant de reprendre les expériences sur le terrain pour en arriver, à terme, à un grand institut, tout en veillant à la cohérence entre l'organisation locale et l'organisation nationale. Aujourd'hui, c'est un même service de l'ambassade qui s'occupe de la coopération, du développement, de la culture, de l'éducation, c'est-à-dire d'une multitude de sujets. Si l'on crée une grande agence nationale, il faudra qu'elle ait également ces compétences.

**M. Hervé Féron.** Je remercie le rapporteur pour sa brillante présentation.

Cette année encore, le budget que nous examinons témoigne de la volonté du ministère des affaires étrangères et du développement international de concilier deux exigences majeures : la participation à l'effort de redressement des comptes publics et la préservation de la qualité d'un réseau diplomatique unique au monde.

Dans votre avis, monsieur Apparu, vous faites état du bilan positif de l'Institut français. Mis en place en janvier 2011, cet opérateur joue aujourd'hui un rôle majeur dans la promotion de l'influence politique et culturelle de la France. Il assure la représentation de la France dans de grandes manifestations internationales telles que la biennale de Venise, fait de la professionnalisation des conseillers de coopération et d'action culturelle une priorité, et place le numérique au cœur de ses moyens d'intervention. Enfin, il a réussi à imposer une marque « Institut français » et contribue à créer un environnement favorable à l'exportation des industries culturelles et créatives.

Poursuivre une politique d'attractivité est essentiel pour attirer non seulement les touristes et les investisseurs, mais également la matière grise du monde entier, étudiants comme chercheurs. Le rôle de l'EPIC Campus France est à cet égard fondamental. Chargé de l'internationalisation des établissements français et de l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, Campus France mène aussi une politique de bourses particulièrement active en direction des étudiants issus des pays émergents et néo-émergents. Pour ce faire, il s'appuie sur le réseau des Espaces Campus France situés dans les instituts français ou les alliances françaises. En 2013, 15 000 bourses ont été attribuées pour un montant total de près de 60 millions d'euros. Vous observez en outre avec satisfaction la mise en place d'une véritable « chaîne de l'accueil », avec la présence d'un opérateur identifié tout au long du parcours, du poste diplomatique à l'étranger aux universités françaises.

S'agissant de l'expertise française à l'international, vous semblez en revanche très critique à l'égard du regroupement des six organismes de

coopération technique en une seule Agence française d'expertise technique internationale (AFETI) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

**M. le rapporteur pour avis.** Pas tant que cela !

**M. Hervé Féron.** Moins dans votre présentation orale que dans votre rapport, en effet. L'AFETI renforcera de manière significative la lisibilité de l'offre française d'expertise, dont de nombreux rapports avaient souligné l'éparpillement – notamment celui des députés François Loncle et Claudine Schmid en 2013 et celui du sénateur Jacques Berthou en 2012.

Par contre, vous n'évoquez que très peu le rôle, pourtant majeur, de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE). La sensibilisation à la culture française des élites de demain est pourtant essentielle pour notre diplomatie d'influence. L'AEFE, qui offre un réseau éducatif de qualité aux familles françaises expatriées et aux populations locales, se situe au cœur de cette problématique. Une autre mission primordiale de l'Agence consiste à populariser l'enseignement en français auprès des enfants issus des classes moyennes des pays où nous sommes implantés. Il est en effet important d'offrir au plus grand nombre d'enfants la possibilité d'apprendre notre langue et de s'imprégner de la culture française. Dans cette optique, nous ne pouvons que nous réjouir de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité, la PEC. Nous étions convenus en 2012 de la nécessité de mesurer les effets de la suppression du dispositif et le ministre a tenu parole. L'évaluation réalisée démontre que cela a permis l'entrée de plusieurs centaines de nouvelles familles dans le dispositif d'aide à la scolarité en 2013. Parmi les familles boursières, 42 % se voient attribuer une aide couvrant la totalité des frais demandés.

Enfin, vous pointez avec justesse la nécessité d'améliorer le pilotage interministériel de la politique culturelle extérieure. Mais, vous le reconnaissez vous-même, des efforts ont été faits en ce sens, avec la mise en place en 2010 d'un conseil d'orientation stratégique de l'Institut français, réunissant les ministères compétents et les élus. Par ailleurs, le Gouvernement a défini une stratégie culturelle transversale dont les orientations ont été présentées lors des journées du réseau de coopération et d'action culturelle en juillet 2013. Enfin, différents outils ont été mis en place sur l'ensemble du réseau pour assurer un contrôle en amont et en aval de l'action des postes. Ils portent particulièrement sur l'encadrement des établissements à autonomie financière.

**Mme Dominique Nachury.** Nous adressons nous aussi nos félicitations au rapporteur pour la qualité de son travail et pour le thème choisi. Prenant en compte le rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle de décembre 2013 sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger, il va plus avant et fournit une analyse approfondie de la mise en œuvre de l'action culturelle extérieure.

La grande réforme engagée en juillet 2010 dans le cadre de la loi relative à l'action extérieure de l'État s'est traduite, en janvier 2011, par la création de France expertise internationale, de l'Institut français, puis de Campus France. Pour des raisons que nous n'apprécions pas tous de la même manière, cette réforme fut remise en cause. S'agissant de l'Institut français l'expérimentation prévue pour deux ans fut contestée dans un rapport neuf mois après sa mise en œuvre.

Nous constatons que, depuis 2010, le réseau culturel est toujours en questionnement et que les opérateurs ne sont pas stabilisés. Du reste, comment évaluer un opérateur dont les orientations et les moyens ne cessent d'être modifiés ? Les incessantes fusions et créations de nouvelles structures affaiblissent l'action culturelle extérieure et la rendent quelque peu illisible. À court et moyen terme, nous souhaiterions que les réformes aient maintenant le temps d'aller à leur terme et de produire leurs effets, pour que nous soyons en mesure d'établir un bilan approfondi. Cessons les fusions et les rattachements pendant quelques années.

Cela ne nous exempte pas, cependant, d'entamer une réflexion de fond. Devons-nous privilégier de grands opérateurs thématiques ou donnons-nous à l'ambassadeur autorité sur toutes les actions menées dans le pays concerné ?

**M. Sergio Coronado.** Je vous remercie de m'accueillir une nouvelle fois dans votre Commission.

M. Benoist Apparu a brillamment présenté les évolutions importantes que connaît le réseau français à l'étranger et les problèmes auxquels il est confronté. Nous assistons en réalité à la transformation du ministère des affaires étrangères en un ministère de l'action extérieure, dont l'emblème est la nouvelle direction générale de la mondialisation.

Il ne s'agit pas simplement de la volonté de récupérer l'ensemble des directions internationales des ministères : c'est une évolution de long terme à laquelle le ministre est attaché et qui révolutionnera la manière dont la France se projette dans le monde et dans la mondialisation.

Le bilan de l'Institut français est d'autant plus positif que sa mise en place s'est heurtée à de fortes oppositions à l'intérieur du réseau. Le ministère a dû un peu forcer le processus, mais celui-ci s'est globalement bien déroulé. Sur le terrain, néanmoins, je constate que les fusions se sont parfois faites au détriment des personnels. Les contrats, la prise en compte de l'ancienneté, *etc.*, ont posé de gros problèmes. On ne le voit pas forcément en France, mais, à l'étranger, on bricole beaucoup en matière de contrats. J'ai donc une pensée pour ces agents dont le travail fait le rayonnement de la France et qui ont parfois dû abandonner les avantages qu'ils avaient acquis.

Vous avez raison de souligner, monsieur le rapporteur pour avis, le risque de doublon entre l'action des instituts et celle des alliances françaises. Le réseau des alliances françaises est historiquement très implanté. Il fait partie du paysage

local. Et, avantage considérable par les temps qui courent, les alliances sont des associations de droit privé local qui s'autofinancent en grande partie. Les postes mis à disposition par l'État sont de plus en plus rares et l'aide du ministère des affaires étrangères se réduit régulièrement. L'objet des alliances n'est pas seulement de « vendre » des cours de français : elles sont souvent de vrais outils du rayonnement culturel de la France ; dans certains pays, ce sont des centres culturels à part entière. Elles sont très présentes en Amérique latine, par exemple. Il y a quelques années, il y en avait plus d'une centaine en Argentine. On se demande parfois quel est le rôle des instituts français face à un réseau aussi puissant !

Il est donc important de réfléchir à la manière dont la réforme pourra organiser un *modus vivendi* entre ces deux acteurs du réseau culturel et jouer de leur complémentarité.

Vous avez raison d'estimer qu'il faut prendre un peu de temps pour décider de la gouvernance. Pour ma part, je pense que le rayonnement ne se résume pas à la promotion de nos produits culturels : il se nourrit aussi d'échange et de partage, et une gouvernance ancrée localement me semble de ce point de vue plus pertinente qu'un pilotage à distance.

Concernant l'AEFE, la suppression de la PEC – unanimement demandée – et la mise en place de bourses n'ont pas réglé tous les problèmes. Environ 21 % des enfants français scolarisés à l'étranger ont droit à des bourses, mais la demande s'accroît alors que budget est étale. On voit des bourses qui étaient de 100 % passer à 70 %, voire à 42 %. Je m'étonne que vous ne mettiez pas en exergue la diminution du budget de l'Agence alors que celle-ci doit répondre à une demande croissante et à une extension du réseau par la création de nouveaux établissements.

**Mme Isabelle Attard.** Les crédits de la coopération culturelle et de la promotion du français sont en baisse de plus de 9 %.

L'année dernière, lors de la discussion de l'article 2 de la loi pour l'enseignement supérieur et la recherche, nous étions parvenus à trouver un équilibre : nous ouvrons, pour les universités françaises, la possibilité de proposer des cours en anglais pour accueillir davantage d'étudiants étrangers ; en contrepartie, la promotion et l'apprentissage du français à l'étranger seraient renforcés. Il est navrant que la réduction des crédits rompe cet équilibre fragile. Les alliances françaises font à l'évidence un travail remarquable autant chez nos partenaires traditionnels que dans les pays émergents, mais l'État peut-il s'en remettre uniquement à des associations de droit privé local pour l'exercice de cette mission essentielle ?

**M. Christian Kert.** À vous écouter, monsieur le rapporteur pour avis, France expertise internationale serait une sorte d'OVNI, arme de la puissance publique avec des missions très variées mais sans financement d'État direct. Cet

organisme préfigure-t-il ce que sera le partenariat public-privé dans l'action culturelle extérieure, ou la formule n'est-elle pertinente que dans les domaines déjà couverts ?

**M. le rapporteur pour avis.** Vous avez raison de souligner la réussite de la création de la « marque France » à l'international, monsieur Féron. En témoigne, d'ailleurs, la fusion des logos des instituts et des alliances. Mais quelle est la politique publique derrière cette marque ? La vraie question, je le répète, est de savoir si l'on unifie ou non la politique d'action culturelle extérieure. Je vous rejoins également dans votre analyse de la politique de bourses de Campus France.

Je ne suis nullement critique sur la création de l'AFETI. J'approuve totalement la poursuite de l'unification. Le gros point d'interrogation, c'est le modèle économique que l'on choisira. Reprendra-t-on le modèle de France expertise international ou préférera-t-on un dispositif plus dépendant de l'argent public ? Les auditions m'ont conforté dans l'idée que le premier système est très efficace. Pourquoi – à moins que l'on ne tienne à ce qu'il y ait de l'argent public dans une telle agence – se priver d'un modèle autonome qui fonctionne bien sans mettre l'État à contribution ?

Si je n'ai pas évoqué l'AEFE, c'est parce qu'elle n'est pas dans le périmètre de la loi de 2010 et que je me suis tenu, cet après-midi, au thème de mon rapport pour avis.

Je partage votre analyse, madame Nachury : il est temps de mettre fin au chamboule-tout permanent que subissent nos institutions à l'étranger. Faisons une pause pour stabiliser l'ensemble des réformes et en tirer les bénéfices avant d'ouvrir d'autres chantiers. Il n'en reste pas moins que nous aurons obligatoirement à choisir, dans les dix ans qui viennent, entre une gestion par des opérateurs nationaux thématiques et une couverture globale sous l'autorité de l'ambassadeur.

Sergio Coronado s'en est d'ailleurs fait l'écho : aujourd'hui, nous avons un ministère des affaires étrangères centré sur les questions diplomatiques et des directions internationales thématiques dans beaucoup d'autres ministères. Le choix de Laurent Fabius de faire évoluer le ministère des affaires étrangères vers un ministère des relations extérieures me semble plus que pertinent. Il faudra en tirer toutes les conclusions.

Vous insistez à juste titre, monsieur Coronado, sur les difficultés que la création des instituts français a provoquées pour les personnels. Si l'on a mis fin aux douze expérimentations, c'est aussi parce qu'une intégration verticale complète représentait un casse-tête tant du point de vue des statuts que du point de vue financier.

Les alliances françaises sont autofinancées à 90 % si l'on ne tient pas compte la mise à disposition de 250 personnels. En réintégrant ces mises à

disposition dans le calcul, le taux d'autofinancement est moins élevé mais reste très important.

Là encore se pose la question du modèle économique dans le contexte de baisse des crédits qu'évoque Mme Attard. Tout le monde est évidemment pour la réduction des déficits mais tout le monde préfère – c'est de bonne guerre ! – que les économies se fassent sur le budget du voisin. Avec FEI, nous avons un dispositif qui peut fonctionner par autofinancement et augmenter ses fonds propres. Notre influence culturelle est réelle : les instituts français, l'AEFE, les alliances françaises, arrivent à s'autofinancer grâce à des partenariats locaux. Il me semble intéressant de faire monter en charge ces financements en fonds propres pour permettre à l'État de faire des économies tout en maintenant notre influence. L'objectif n'est pas de savoir qui paie, mais de savoir si la diminution des crédits budgétaires aura un impact sur l'efficacité de notre réseau.

France expertise internationale, monsieur Kert, n'est pas un OVNI : c'est un modèle intéressant pour les raisons que je viens d'exposer, et peut-être un modèle d'avenir. La future AFETI répondra aux multiples appels d'offres émis par l'Union européenne, la Banque mondiale, l'ONU ou l'Agence française de développement (AFD) en mettant en valeur l'expertise que nous pouvons apporter en matière d'aide au développement. Si nous remportons ces appels d'offres, des experts français travailleront à l'étranger en étant financés par des bailleurs de fonds internationaux. Ce modèle ne coûte pas d'argent au contribuable français et préserve, voire développe, notre présence auprès des pays étrangers.

**M. le président Patrick Bloche.** Merci à tous de nous avoir permis, par cet échange dynamique, de remplir notre mission d'évaluation de l'application de la loi.

### III. EXAMEN DES CRÉDITS

*À l'issue de l'audition, en commission élargie, de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du Développement international, la Commission des affaires culturelles et de l'éducation examine, pour avis, les crédits pour 2015 de la mission « Action extérieure de l'État ».*

**M. le président Patrick Bloche.** Nous ne sommes saisis d'aucun amendement.

Avant de mettre aux voix les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », je vous informe que M. Benoist Apparu, rapporteur pour avis pour notre commission, souhaite exprimer un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. Je vous invite néanmoins, mes chers collègues, à vous prononcer favorablement.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».*



**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**  
**PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS**

*(par ordre chronologique)*

- **Institut français** – **M. Xavier Darcos**, président exécutif, **Mme Anne Tallineau**, directrice générale déléguée, et **M. Nicolas Gomez**, secrétaire général
- **Audition commune :**
  - **Agence française de développement (AFD)** – **M. Christian Barrier**, directeur du département développement humain, **Mme Zolika Bouabdallah**, chargée des relations parlementaires, **Mme Fadila Belmounes**, chargée de mission au sein de la division des appuis transversaux, **M. Foulques Chombard de Lauwe**, responsable des relations avec les élus et les acteurs économiques, et **Mme Sabrina Guérard**, chargée de mission au sein de la division des appuis transversaux
  - **Adetef** – **Mme Agnès Arcier**, directrice générale
  - **Civipol** – **M. Rémi Thuau**, président-directeur-général, et **Mme Nathalie Felines**, directrice générale déléguée
- **Campus France** – **Agence française pour la promotion de l’enseignement supérieur, l’accueil et la mobilité internationale** – **Mme Sophie Béjean**, présidente du conseil d’administration et présidente du conseil d’administration du centre national des œuvres scolaires et universitaires (CNOUS), et **M. Antoine Grassin**, directeur général
- **Ministère des affaires étrangères :**
  - **Mme Anne-Marie Descôtes**, directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, **M. Gautier Mignot**, directeur général adjoint de la mondialisation, du développement et des partenariats, **M. René Troccaz**, directeur des programmes et du réseau, **M. Vincent Dalmais**, sous-directeur de la direction des programmes et du réseau, **M. Laurent Souquière**, sous-directeur à la direction des programmes et du réseau, **Mme Fabienne Couty**, sous-directrice de l’enseignement supérieur et de la recherche, **Mme Marie-Christine Charliou**, chef du pôle du pilotage des opérateurs et de la mobilité à la sous-direction de la coopération universitaire, et **M. Pascal Lemaire**, adjoint au chef de la mission Échanges culturels
  - **M. Yves Saint-Geours**, directeur général de l’administration et de la modernisation

- **Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche** – **M. Marc Rolland**, délégué aux relations européennes et internationales et à la coopération (DREIC), et **Mme Patricia Pol**, chef de la mission Europe et International pour la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur au sein de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP)
- **Audition commune :**
  - **British Council** – **Mme Julia Handelman-Smith**, directrice Programmes et partenariats
  - **Goethe-Institut Paris** – **M. Joachim Umlauf**, directeur
  - **Ambassade d'Allemagne en France** – **M. Fried Nielsen**, chef du service culturel
- **France expertise internationale** – **M. Philippe Autié**, directeur général, et **M. Bertrand Barbe**, directeur général adjoint
- **Fondation Alliance Française** – **M. Jérôme Clément**, président, et **M. Jean-Claude Jacq**, secrétaire général